

Univerzita Karlova v Praze

Přírodovědecká fakulta

Studijní program: Sociální geografie a regionální rozvoj



Mgr. Roman Matoušek

Bytová politika, sociální a prostorová spravedlnost:

nová výstavba obecního bydlení v Česku

Housing policy, social and spatial justice:

new public housing construction in Czechia

Dizertační práce

Školitel: doc. RNDr. Luděk Sýkora, Ph.D.

Praha 2012

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem závěrečnou práci zpracoval samostatně, a že jsem uvedl všechny použité informační zdroje a literaturu. Tato práce ani její část nebyla využita k získání stejného nebo obdobného titulu.

V Praze dne 26. července 2012

Mgr. Roman MATOUŠEK

Poděkování

Děkuji svému školiteli Luděkovi Sýkorovi za dlouhodobou podporu a cenné rady, bez kterých by tato práce nemohla vzniknout.

Kolegům z Centra pro výzkum měst a regionů děkuji za příznivé pracovní prostředí, které mi po celou dobu doktorského studia vytvářeli.

Své rodině děkuji za podporu po celou dobu mého studia.

Disertační práce mohla vzniknout díky podpoře Grantové agentury Univerzity Karlovy, projektu číslo 3609 „Vliv bytové politiky na sociální a environmentální spravedlnost“ (2009-2011).

Inspirací pro úvahy a přemýšlení nad problematikou spravedlnosti, segregace a bydlení byla účast na kurzu „Poverty Neighborhoods and Neighborhood Effects“ v rámci Oslo Summer School of Comparative Social Science 2009, a na „Right to the City Workshop“ organizované Artemisszió Foundation, Budapest v roce 2010.

Část práce vznikala v roce 2011 během studijního pobytu na University of New Orleans, Department of Urban Studies and Planning s podporou Michelle M. Thompson. Pobyt na tomto pracovišti byl podpořen z prostředků Fondu mobility Univerzity Karlovy.

Abstrakt

Sociálně spravedlivá společnost, jak je chápána v této práci, se musí vypořádat s řadou výzev. Musí reagovat na nespravedlnosti vznikající v nerovném zapojení do ekonomického systému, z kulturních (diskurzivních) praktik a nedokonalostí systému demokratické participace. Zároveň musí zohlednit prostorové dimenze sociálních procesů a rozmanitost geografických kontextů. Práce vychází z tradice kritické sociální vědy a vedle odborného přínosu usiluje také o společenskou relevanci a upozornění na dosud opomíjené sociální problémy a nespravedlnosti.

Transformační procesy v Česku po roce 1989 přinesly také problémy příjmové diferenciaci a diskriminaci některých skupin obyvatel. V oblasti bydlení vedly tyto procesy k vytváření rezidenční segregace a sociálně vyloučených lokalit. Přesun řady kompetencí v bytové politice na úroveň obcí zároveň vytvořil příležitost pro odstraňování vznikajících problémů s ohledem na místní podmínky.

Podpora výstavby obecního nájemního bydlení pro příjmově vymezené osoby obyvatel, kterou poskytoval Státní fond rozvoje bydlení, mohla tomuto úsilí napomoci. Práce pomocí kvantitativních a kvalitativních metod zjišťuje, (i) kde nová výstavba obecního bydlení probíhala, (ii) jakými motivacemi obcí byla vedena a (iii) k jakým důsledkům vedla, a to zejména z hlediska sociální a prostorové spravedlnosti a rezidenční segregace.

Nová nabídka veřejného bydlení vznikala především v menších obcích a v periferních regionech. Velká města a obce v jejich zázemí nové obecní bydlení téměř nestavěly. Výstavba nového obecního bydlení byla často motivována snahou přispět k rozvoji obce, zvýšit nebo udržet počet obyvatel nebo regenerovat nevyužívané objekty v obcích. Pouze část výstavby byla motivována sociální spravedlností - snahou poskytovat bydlení těm domácnostem, které si je bez pomoci nemohou zajistit. Kritéria přidělování obecních bytů často staví do horší pozice obyvatele jiných obcí, dlouhodobě nezaměstnané nebo zadlužené domácnosti, což vede ke strukturální diskriminaci sociálně slabých.

Program nové výstavby obecního bydlení na jednu stranu poskytl kvalitnější bydlení řadě obyvatel periferních regionů a malých obcí, na druhou stranu opomenul potřeby obyvatel sociálně vyloučených lokalit nebo větších měst. Současné institucionální nastavení bytové politiky, založené na odpovědnosti a iniciativě obcí, která je podpořena některými státními programy, v sobě neobsahuje mechanismy pro případy, kdy obce problémy spojené se spravedlivým přístupem k bydlení neřeší, nebo je dokonce vytvářejí.

Abstract

A just society, as understood in this thesis, has to deal with several challenges. The society needs to address injustices which arise from unequal participation on economic system, from cultural (discursive) practices and from imperfections of democratic participation. Moreover, it has to deal with spatial dimensions of social processes and with variety of geographical contexts. This thesis draws on critical social science traditions. Beside scientific contribution, the aim of the thesis is to point out some hidden or omitted social problems and injustices.

In Czechia, transformation processes after 1989 led among other results to increasing income differentiation and discrimination of some population groups. In the housing sector, these processes resulted in creation of segregated socially excluded localities. Devolution of housing policies to local/municipal level created an opportunity for solving these problems with respect to local circumstances.

These activities could be supported by the program of new rental housing construction for population with limited income which was provided by the State Fund of Housing Development. Using quantitative and qualitative methods, this thesis answers the question on (i) where was new public housing constructed, (ii) what were the motives of municipalities for the construction and (iii) what were its effects from social and spatial justice perspectives.

New supported rental housing construction increased the supply of public housing in small municipalities and in peripheral regions. Low construction level was reached in large centers and their surroundings. New public housing construction was motivated by intentions to support local development, to increase or sustain local population level or to regenerate brownfields in the municipality. New housing construction was only partly motivated by social justice goals to provide housing for those who cannot otherwise afford it. Allocation mechanisms of new housing are structurally discriminating households which come from other municipalities, long-term unemployed or indebted persons.

On the one hand side, new quality housing was provided to many inhabitants of small municipalities. On the other hand side needs of inhabitants of larger cities or of socially excluded localities were omitted. Contemporary institutional setting of housing policy is based on responsibility and activity of municipalities. Policy mechanism cannot deal with situation of municipal inactivity in just housing provision or in cases of active creation of injustices by municipal housing policies.

Obsah

Prohlášení	2
Poděkování	3
Abstrakt	4
Abstract	5
Úvod	8
Kritický přístup v geografii a sociálních vědách	13
Od popisné ke kritické vědě	13
Sociální a prostorová spravedlnost, bydlení a bytová politika	18
Tradiční pohled na sociální spravedlnost: rozdělení zdrojů	20
Sociální konstrukce nerovností: diskurzy a rozhodování	25
Environmentální spravedlnost: společnost a její životní prostředí	28
Geografie a spravedlnost: Od sociální spravedlnosti ve městě k prostorové spravedlnosti	31
Prostorová spravedlnost	33
Prostorová spravedlnost – inkluzivní konceptualizace	37
Rezidenční segregace jako prostorová nespravedlnost	42
Bytové politiky, sociální bydlení a prostorová spravedlnost	47
Geografie a spravedlnost - shrnutí	51
Bytová politika a obecní bydlení v Česku v transformačním období	53
Evoluční přístup ke studiu transformačních procesů	53
Česká bytová politika: vytváření základního rámce	57
Role obecního a sociálního bydlení	61
Metodologická část: kritický realizmus a smíšené metody	64
Kritický realizmus: extenzivní a intenzivní výzkumné strategie	64
Postup výzkumu: kvantitativní a kvalitativní metody	69
Státní podpora nové bytové výstavby obecního bydlení	72
Geografie nové výstavby sociálního bydlení	77

Měřítkové úrovně sledování.....	77
Analýza geografické distribuce.....	79
Sociální bydlení v kontextu lokálních zájmů.....	89
Sociální bydlení jako nástroj lokální bytové politiky	90
Proseč: nová výstavba pro mladé rodiny	91
Areál bývalých kasáren v Kostelci nad Orlicí: regenerace v kontextu bytové politiky	93
Sociální bydlení jako nástroj regenerace.....	96
Regenerace v bývalé hornické obci – Bohutín u Příbrami.....	98
Pilníkov: regenerace rekreačního střediska i nový bytový dům.....	99
Sociální bydlení jako nástroj rozvoje	103
Lokalita Zámeček v obci Rudoltice – zárodek budoucích problémů?	105
Současný stav lokality Zámeček	110
Bývalá kasárna v Hrušovanech u Chomutova – impulz pro úspěšný rozvoj	115
Bydlení jako nástroj rozvoje? Odlišné zkušenosti Rudoltic a Hrušovan	117
Pro koho veřejné bydlení? Mechanizmy alokace a jejich sociální exkluzivita.....	119
Rozhodování obcí: místní znalost a strukturální diskriminace	120
Důsledky: přesunutá rezidenční segregace	125
Spravedlnost, segregace a dlouhodobá rizika v novém sociálním bydlení: vyhodnocení a možnosti řešení.....	127
Jaké nástroje bytové politiky podporují sociálně slabé?.....	128
Nové alternativy nebo nenápadná prostorová exkluze?	130
Fragmentované obecní bytové politiky jako path dependence.....	131
Spravedlnost a nespravedlnost na lokální úrovni	134
Závěr	137
Literatura	139

Úvod

Práce se zabývá programem výstavby nájemního bydlení pro příjmově vymezené skupiny obyvatel, v rámci kterého Státní fond rozvoje bydlení v letech 2002-2007 dotoval novou výstavbu obecního bydlení. Vybraný program je největší realizovanou podporou nové výstavby specificky zaměřené na obyvatele s nižším příjmem v Česku (celkem bylo podpořeno zhruba 5 500 nových bytů). Ukončení výstavby před několika lety zároveň dává možnost vyhodnotit první zkušenosti s tímto programem. Konkrétně se práce zaměřuje na otázky, (i) kde probíhala nová bytová výstavba podpořená tímto programem, (ii) proč se obce rozhodly k nové výstavbě obecního bydlení a konečně, (iii) jaké jsou dosavadní zkušenosti a dopady tohoto programu. Tyto otázky jsou vedené širším zájmem o témata sociální a prostorovou spravedlnost a rezidenční segregaci, která jsou právě na tomto programu diskutována.

Impulzem pro položení si těchto otázek byly závěry diplomové práce autora, která se zaměřila na případ rezidenční segregace a environmentální nespravedlnosti v lokalitě nově postaveného obecního bydlení ve Vsetíně (Matoušek 2008, Matoušek, Sýkora 2011). Lokalita rezidenční segregace, ve které žije velká část místních Romů v podmínkách environmentální nespravedlnosti, vznikla v důsledku rozhodnutí místní samosprávy právě v objektech nově postaveného veřejného bydlení. Zkušenosti z tohoto případu a podobné příklady ze zahraniční literatury vedly k položení otázky, zda se jednalo o výjimečný případ, nebo zda v Česku dochází k vytváření nových sociálně vyloučených lokalit a k posilování rezidenční segregace právě v důsledku nové výstavby obecního bydlení?

Bydlení je jednou ze základních životních potřeb a podmínek pro zapojení jedince do sociálních vztahů a ekonomických aktivit a pro rozvoj vlastní osobnosti a dosažení kvalitního života. Otázkám bydlení se věnují geografické výzkumy již desítky let. Zdůrazňují pozici bydlení v průřezu rozhodování domácností i působení politických a ekonomických struktur, institucionálního i individuálního rozhodování, sociálních a demografických změn apod. v jejich geografické variabilitě (Bourne 1980). Bydlení jako jedna ze základních životních potřeb je klíčovým tématem, kterým geografové přispívají do kritických diskuzí sociální spravedlnosti (např. Harvey 1973, Smith 1994), a to zejména s důrazem na rezidenční diferenciaci, příčiny a negativní důsledky rezidenční segregace (Musterd, Ostendorf 1998). Rozšiřují tím tradiční zájem výzkumů bydlení v ekonomii, sociologii a sociální politice, které se zaměřují zejména na finanční a fyzickou dostupnost bydlení, fungování trhu s bydlením, financování bydlení, bytové politiky a další otázky, ale při svých výzkumech obvykle abstrahují od prostorové dimenze sociálních procesů (Balchin, Rhoden 2002).

Transformační procesy v Česku po roce 1989 vedly k zásadním změnám také v oblasti bydlení a bytové politiky. Během historicky krátkého období došlo k sérii transformací, které zcela změnily legislativní podmínky a základní principy v oblasti zajišťování bydlení. Systém státní bytové výstavby a administrativního přidělování bytů v podmínkách centrálně plánovaného hospodářství byl nahrazen tržním systémem s dominantně soukromým vlastnictvím, kdy je cena určována nabídkou a poptávkou, a jehož fungování je umožněno systémem regulací a podpor státní bytové politiky (Sýkora 1996). Po této revoluční změně základních principů fungování bytového sektoru dochází k evolučnímu přizpůsobení jednotlivých aktérů na nové podmínky (Sýkora 2008, Lux 2003).

Po změně principů fungování společnosti a následných privatizačních procesech došlo k zásadním změnám v dostupnosti bydlení pro příslušníky různých sociálních skupin. Transformační procesy vedly ke zvýšení sociální diferenciace společnosti. I když jsou příjmové nerovnosti v české společnosti stále podle kvantitativních ukazatelů relativně nízké, v transformačním období došlo k jejich nárůstu (Večerník 2006, Večerník, Matějů 1998). Docházelo k redistribuci směrem od nízko a středně příjmových skupin k vyšším společenským vrstvám (Večerník 2010). V budoucnu někteří autoři na základě dokumentovaného vývoje sociální struktury vyspělých evropských zemí očekávají další zvyšování sociálních nerovností (Keller 2010, Keller 2011). Zvyšující se socioekonomické rozdíly, doplněné a umocněné nárůstem negativního vztahu k Romům a vzrůstajícím počtem cizinců, vytvářejí v Česku podmínky pro vznik rezidenční segregace, prostorové odděleného bydlení různých sociálních skupin ve vzájemně nerovném postavení (Sýkora 2009, Cheshire 2007). Vyrůstá proto relevance otázky, zda nově formované státní a obecní bytové politiky adekvátně reagují na nedostupnost bydlení v důsledku sociálních nerovností a nespravedlností a na rizika rezidenční segregace.

I když se prostorové vzorce bydlení vytvořené v minulých desetiletích proměňují jen pozvolna, nová bytová výstavba už probíhá podle nových principů vzniklých v transformačním období. Nová individuální nebo developerská výstavba nabízí bydlení především příslušníkům vyšší a střední třídy. V souladu s preferencemi těchto skupin obyvatel, a také díky podmínkám pro vznik nabídky nového bydlení, je s novou výstavbou spojena zejména suburbanizace v zázemí velkých měst (Sýkora 2003, Sýkora, Posová 2007, Ouředníček 2007, Ouředníček a kol. 2008). Rekonstrukce stávajícího bytového fondu a nahrazení původních obyvatel nově příchozími vede k gentifikaci, a to zejména v Praze (Sýkora 2005). K méně výrazným změnám sociální, funkční a fyzické struktury dochází i ve stávajícím bytovém fondu, zejména na sídlištích a ve vnitřních městech (Steinfuhrerová 2003, Temelová a kol.

2011), kde v některých případech hrozí pokles sociálního statutu obyvatel a vznik lokalit rezidenční segregace sociálně slabých.

Mnohem menší pozornost byla věnována bytovým politikám obcí, a to zejména postupu privatizace a správě jejich zbývajících bytového fondu po ukončení privatizačních procesů (Sýkora 2003, Sládek 2011, ÚÚR 2011). Opomíjeným tématem pak byla nová výstavba obecního bydlení. Obecní bytová výstavba je sice svým rozsahem výrazně menší, než soukromá bytová výstavba, zároveň však může obdobně jako v jiných zemích sloužit pro zajištění bydlení pro vzrůstající počet domácností, které si nemohou za tržních podmínek opatřit přiměřené bydlení.

Obecní bydlení má velký význam pro zajištění důstojných životních podmínek pro sociálně slabé. V některých zemích, např. v USA (Schwartz 2010) se nerozlišuje mezi obecním bydlením (*public housing*, bydlením vlastněné veřejným sektorem – v USA spravované takzvanými public housing authorities) a sociálním bydlením. Vymezení sociálního bydlení se mezi jednotlivými státy odlišují, v Česku není na národní úrovni definováno vůbec. Pro účely této práce se sociálním bydlením rozumí bydlení poskytované domácnostem ze znevýhodněných skupin, které je oproti tržnímu bydlení finančně zvýhodněné a přidělované s ohledem na potřeby znevýhodněných domácností, nikoliv jen na základě tržních mechanismů nabídky a poptávky. Typickými příjemci sociálního bydlení bývají chudé rodiny s nízkými příjmy nebo nezaměstnané, neúplné rodiny (s jedním živitelem), domácnosti imigrantů nebo samostatně žijící senioři. V Česku, stejně jako v jiných post-socialistických zemích (Suchalová, Staroňová 2010), tvoří sociální bydlení jen část celkového veřejného bydlení. Sociální bydlení vedle uspokojení základní potřeby bydlení pro definovanou skupinu domácností zároveň může v některých případech spoluvytvářet rezidenční segregaci (Turner, Popkins, Rawling 2008), v Česku zejména segregaci Romů (Gabal a kol. 2006, Vašečka 2003).

Zodpovězení výzkumných otázek předpokládá důkladnou znalost nové výstavby obecního bydlení. Studie je proto především explorativní a snažila se zjistit, kde nová výstavba obecního bydlení probíhá, jaké jsou její důsledky a jaké motivace vedou obce k výstavbě nového bydlení v období, kdy obecním trendem byla naopak výrazná privatizace obecního bydlení (Sýkora 2003, Sládek 2011). Pro zodpovězení těchto otázek byly využity smíšené výzkumné metody (Cresswell 2008), kdy po kvantitativní analýze bylo pomocí kvalitativních metod hledáno vysvětlení kvantitativně popsanych vztahů. Kvantitativní analýza se zaměřila především na identifikaci obcí, ve kterých výstavba nového obecního bydlení probíhala, a zjištění jejich postavení v sídelním systému Česka. K zodpovězení druhé a třetí výzkumné otázky (motivace obcí k výstavbě a její důsledky, rizika) byla využita kombinace kvalitativních výzkumných metod. Studium dostupných dokumentů (strategické dokumenty obcí,

novinové zprávy, zápisy z jednání apod.), rozhovory s aktéry a pozorování na místě bylo průběžně vyhodnocováno a využito při formulaci průběžných a konečných závěrů práce.

V první části práce je stručně představena kritická sociální věda a kritický přístup v sociální geografii jako filozofické východisko této práce. Tato část osvětluje obecné cíle, kterým není jen příspěvek k diskuzím sociální a prostorové spravedlnosti a poznání dopadů státní bytové politiky a obecních bytových politik v Česku. Cílem je také upozornění na závažné a opomíjené společensky relevantní otázky a problémy, které negativně ovlivňují některé sociální skupiny nebo obyvatele.

Druhá kapitola diskutuje koncept sociální spravedlnosti a jeho význam a interpretace v geografii. Po představení klasických teorií spravedlnosti a různých principů distribuce materiálních zdrojů mezi jednotlivce následuje konceptualizace sociální spravedlnosti zahrnující také sociálně konstruované nerovnosti (označované také jako „kulturní“ nebo „měkké“) a jejich konkrétní důsledky v sociálních vztazích. Sociální vztahy však mají vždy také svou prostorovou dimenzi (Soja 1980), proto i sociální spravedlnost je spojena s určitým prostorovým uspořádáním sociálních jevů. Prostorová dimenze je zohledněna v konceptech teritoriální a environmentální spravedlnosti, které se zabývají diferenciací potřeb v různých územích, resp. přístupem různých sociálních skupin ke kvalitnímu životnímu prostředí. Aktuální geografickou interpretaci spravedlnosti představuje Sojův (2010) koncept prostorové spravedlnosti, který umožňuje propojit dílčí pohledy zdůrazňované jednotlivými teoriemi. Struktura kapitoly odpovídá postupnému rozšiřování chápání spravedlnosti o sociálně konstruované nerovnosti a každodenní interakce v souvislosti s tzv. kulturním obratem v sociálních vědách, a aktuálnímu zdůrazňování významu diferenciovaných geografických kontextů, což je součástí současného tzv. prostorového obratu v sociálních vědách. Součástí teoretického bloku je také diskuze rezidenční segregace jako konkrétní příklad prostorové nespravedlnosti, a to včetně obecného představení některých nástrojů bytové politiky, které ovlivňují také procesy rezidenční segregace.

Po teoretickém úvodu je představena česká bytová politika a její vývoj po roce 1989 jako kontext, ve kterém probíhala nová výstavba obecního bydlení. Důraz je kladen na postupný vývoj bytové politiky od jejího vytváření ke stabilizaci institucionálního uspořádání české bytové politiky, zejména na proces změny měřítka vládnutí (governance rescaling), v důsledku kterého je přenechána řada odpovědností na obecní úrovni.

Metodologická část se nejprve zaměřuje na kritický realizmus jako epistemologické východisko práce. Kriticko-realistická perspektiva mj. určuje charakter hledaných vysvětlení a kauzálních mechanismů

jako způsobu jednání aktérů. Dále popisuje a diskutuje použité kvantitativní a kvalitativní výzkumné metody a zdůvodňuje jejich kombinaci.

Následuje popis jednoho z nástrojů bytové politiky, analyzovaného programu výstavby nájemního bydlení pro příjmově vymezené skupiny obyvatel (dále též označované jako nové obecní bydlení). Dále je kvantitativně a kartograficky představeno geografické rozmístění nové výstavby obecního bydlení, které je diskutováno v kontextu geografické organizace společnosti. Analýza věnuje pozornost několika měřítkovým úrovním sledování s důrazem na příležitosti dostupné obyvatelům v místech výstavby nového obecního bydlení. Dostupnost služeb a pracovních příležitostí v místě bydliště je spojena s velikostí obce a s její polohou vzhledem k centrům pracovních příležitostí a funkčním městským regionům (Hampl 2005, Sýkora, Mulíček 2009). Potřebnost nového obecního bydlení je diskutována s ohledem na finanční dostupnost bydlení v jednotlivých regionech (Kostecký, Mikeszová 2008).

Následující kapitola se zaměřuje na motivace obcí k výstavbě nového obecního bydlení a vysvětluje příčiny vzniklého geografického rozmístění a zkušenosti z několika prvních let po jeho dokončení. Motivace obcí jsou rozděleny do několika skupin, které jsou obecně diskutovány a zároveň konkrétně ilustrovány na příkladech jednotlivých obcí. Z hlediska cíle práce, kterým je upozornění na přehlížené problémy nebo perspektivy, se ukázalo relevantní studium způsobu výběru nájemníků v novém obecním bydlení z hlediska sociální spravedlnosti.

Závěrečná část práce diskutuje zjištěné výsledky v kontextu obecnějších otázek sociální a prostorové spravedlnosti a rezidenční segregace. Upozorňuje je nebezpečí path dependence (závislosti na zvolené cestě) v řešení podpory bydlení sociálně slabých a diskutuje možné reakce na tyto hrozby. Práce ukazuje nutnost zohlednění prostorovosti a rozmanitosti geografických kontextů různých lokalit v diskuzích sociální spravedlnosti.

Kritický přístup v geografii a sociálních vědách

Cílem této kapitoly je představit základní ontologická a epistemologická východiska práce, kterým je kritický přístup (kritická geografie v kontextu kritické sociální vědy). Kritický přístup v geografii (critical human geography) je vnitřně diferencovaný směr (Gregory et. al. 2009). Společným znakem kritického přístupu (resp. různých kritických přístupů) je zdůraznění společenské odpovědnosti ve smyslu obligatorní relevance (Matlovič, Matlovičová 2012). Obligatorní relevance znamená závazek vědce k angažování se ve správě věcí veřejných, v upozorňování na opomíjené nebo přehlížené sociální problémy a hledání alternativ k současnému stavu.

Kritická ontologie proto odmítá determinismus ve smyslu absolutního určení povahy reality (světa) neměnnými principy nebo strukturami. Naopak chápe svět jako ovlivnitelný (alespoň do určité míry) jednáním aktérů. Kritická epistemologie je pak založena na hledání odpovědí na otázky, jaké procesy v realitě probíhají, k jakým důsledkům vedou, a jak můžeme realitu (a zejména negativní důsledky probíhajících procesů) ovlivnit (Holt-Jensen 2012). Kritická sociální věda je spojena s hodnotami spravedlnosti a emancipace ve smyslu posílení práv diskriminovaných skupin nebo osob, které nemohou plně participovat na různých aktivitách ve společnosti.

Od popisné ke kritické vědě

Jedním ze základních rysů vědeckého poznávání je neustálá kritika a uvědomování si neúplnosti dosaženého stavu poznání. Věda poznávající svět je omezena metodami, které využívá, a zdroji informací (fakty), které má k dispozici. Tvzení o světě jsou tak pouze přibližnými, nikdy nepodávají vyčerpávající ani zcela pravdivý obraz reality. Vědecké poznávání světa je založeno na neustálém korigování dosaženého poznání ve světle nových zjištění – vědecké poznání se samo reguluje zpětnými vazbami vědecké diskuze. Jednou ze základních podmínek fungování vědy je připuštění možnosti falzifikace a neustávající snaha o verifikaci, potvrzení získaných poznatků. Uznání omezení vědeckých metod a v důsledku toho rezervovanost k dosaženým závěrům je vlastní všem vědeckým proudům, pokud mají být považovány za vědecké.

Předchozí odstavec shrnuje diskuze ve filozofii vědy o charakteru vědeckého poznání a jeho odlišnosti od např. každodenní zkušenosti. Tradiční diskuze ve filozofii vědy v podstatě dosud do určité míry reagují na racionalistické základy věd položené v 18. století a dále rozvinuté pod vlivem pozitivistické

filozofie v 19. století (Fajkus 2005). Věda je těmito přístupy chápána jako poznávání světa, založené na jeho pozorování a vytváření teorií, které jsou schopny adekvátně vysvětlit (popsat souvislosti) mezi pozorovanými skutečnostmi (fakty) a tím se dobrat k objektivnímu, hodnotově neutrálnímu poznání reality, které bude díky vědecké metodě oproštěné od subjektivních vlivů pozorovatele/výzkumníka (jako jsou individuální preference nebo emoce). Kumulací vědeckého poznání pak podle pozitivistických ideálů vznikne úplné poznání reality (Fajkus 2005). Nutnou podmínkou tohoto vývoje je vnitřní regulace vědy a kritika vlastní vědecké metody ve smyslu důslednosti jejího uplatňování.

Věda v tomto striktním pojetí nehodnotí realitu, kterou zkoumá. Tvzení o realitě na základě procedur verifikace nebo falzifikace pouze prohlašuje za pravdivá nebo nepravdivá. Jakékoliv hodnocení ve smyslu vhodnosti nebo správnosti zjištěného stavu reality (např. z morálního hlediska) leží mimo zájem takto orientované vědy, protože by narušilo objektivitu poznání. Takto metodologicky založené sociální vědy proto cíleně nehledají možnosti změny reality – alternativy zjištěných „faktů“. Návrhy na jiné uspořádání reality již považují za sféru politiky, nikoliv za součást vlastní vědy (Havelka 2009). Významný představitel tohoto směru ve vymezování vědy od politiky byl např. Max Weber.

Kritická sociální věda se však s vnitřní kritičností vědy nespokojuje a klade si další otázky. Především zpochybňuje takzvaný „pozitivistický mýtus“ hodnotově neutrální vědy, která striktně odlišuje faktuální tvrzení – hodnotově neutrální sdělení o objektivně existujících faktech – od normativních tvrzení – hodnotově zatíženým pohledem na realitu. Podle pozitivistů se má věda zabývat pouze faktuálními tvrzeními. Sayer (2011) však argumentuje, že oddělení normativních a faktuálních tvrzení je nemožné a nepřirozené, protože v sociálních kontaktech je vždy přítomen normativní (hodnotící aspekt). Tvzení, že několik lidí umřelo hlady, nemůže být podle Sayera (2011) pouze faktuální, protože v každé kultuře je úmrtí (hlady) hodnoceno negativně, a tedy i toto tvrzení je něčím více než pouhým neutrálním „faktem“.

Další kritika se zaměřila na představu hodnotově neutrálního výzkumníka, který se oprostí od svých hodnot, zkušeností nebo kultury a bude bez těchto vlivů pozorovat a interpretovat realitu v její úplnosti. Haraway (1988) využila pro tento názor metaforické označení božského triku („god trick“), který jakoby měl umožňovat vědcům „vidět vše, ale odnikud“ – tedy mít schopnost zachytit všechny aspekty reality, a přitom s ní nebýt nijak svázán a nebýt jí jakkoliv ovlivněn. Božský trik je však v praxi nerealizovatelný. Každé jednání je ovlivněno prostředím, ve kterém jedinec působí, které ovlivňuje jeho pohled na svět, hodnoty apod. I ve vědě se toto prostředí projevuje ve výběru tématu a

kladených výzkumných otázek, v datové základně, která je využívána a je získána a definována postupy ovlivněnými hodnotami a zájmy.

Zatížení hodnotami je naprosto přirozené, souvisí s lidskými potřebami, z nichž mnohé jsou základní a nezávislé na kultuře. Nelze oddělit rozum od hodnot, etiky (Sayer 2011). Lidé obvykle mají ke svému okolí hodnotící stanovisko, které vychází z jejich potřeb a zkušeností. Lidé se snaží uspokojovat své potřeby, ať již základní (bydlení, jídlo apod.) nebo pokročilejší, výběrové (způsob trávení volného času atd.). Protože uspokojování těchto potřeb je podstatným motivem jejich jednání, jejich pohled na okolí je hodnotící – to, co jim umožňuje realizovat své potřeby, hodnotí pozitivně, naopak to, co jim uspokojování potřeb narušuje, hodnotí obvykle negativně. Hodnotící stanovisko je ve vztahu jedince k okolí vždy přítomné. Úsilí o hodnotově neutrální vědu se tak dostává do protikladu s normativními prvky, které jsou nutnou součástí lidského myšlení.

Není proto příliš přesvědčivé pozitivistické vyzdvihování objektivního poznání reality okolo nás, které může být dosaženo tím, že se zbavíme jedné z významných součástí našeho pohledu, že budeme část reality (resp. našeho vztahu k realitě) ignorovat. Pozitivizmus v podstatě požaduje úplné oddělení rozumu (vědy) od hodnot (etiky), což je nejen nepřirozené (Sayer 2011), ale také potenciálně nebezpečné, protože umísťuje etickou kontrolu vědy mimo vědu samotnou, nečiní etické hodnoty samotnou součástí vědy, stanovování jejich cílů apod.

Věda, která byla vedena ideály objektivního poznání odděleného od hodnot, dosáhla na jednu stranu důležitého a prospěšného poznání (především v přírodních vědách) a položila základy pro odstranění řady závažných problémů, na druhou stranu však v rozporu s očekáváním zakladatelů pozitivizmu vedla nebo přispěla ke vzniku řady problémů. Hodnotová neutrálnost a objektivita pozitivistické vědy byla proto zpochybněna některými epistemologickými směry v sociálních vědách. Feministická kritika zdůrazňovala především ignorování otázky genderu, rozdílů a nerovností mezi sociálními rolemi mužů a žen. Racionalita pozitivistické vědy byla založena na pohledu mužů na svět, na jejich rolích ve společnosti. Některá témata, která jsou podstatná pro ženy a plnění jejich role ve společnosti, byla touto vědou ignorována.

Post-koloniální autoři upozorňují na ukotvení pozitivistické vědy ve specifickém způsobu myšlení, který je vlastní evropské (euro-americké) kultuře, ale je velmi odlišný od jiných kultur (Gregory et. al. 2009). Evropská perspektiva je odlišná např. od orientálních perspektiv, a to zdůrazňováním jiných klíčových vztahů mezi subjektem a objektem apod. Důsledkem je neadekvátní interpretace jednání jiných kultur v dominantní kultuře i v její vědě (orientalizmus).

V geografii začal být pozitivistický přístup kritizován z pozic radikální geografie na přelomu 60. a 70. let 20. století. Harvey (1973) rozděluje vědecké teorie na tři skupiny podle jejich vztahu k existujícímu kapitalistickému systému: revoluční, kontrarevoluční a status quo. Teorie založené na údajně hodnotově neutrální analýze současného stavu v podstatě považují současný stav za daný, a to se všemi jeho protiklady, problémy i existujícími nespravedlnostmi. Hodnotově neutrální věda reprodukuje nebo pomáhá reprodukovat materiální nerovnosti a nespravedlnosti, které jsou podle Harveyova pojetí vytvářené současným kapitalizmem. Hodnotová neutrálnost je ve svých důsledcích legitimizací a obhajobou současného stavu reality (status quo), ve které však existuje nemálo problémů, konfliktů nebo nespravedlností.

Obecně můžeme shrnout, že v rozporu s očekáváním a přáním teoretiků pozitivizmu nevedlo úsilí o hodnotově neutrální sociální vědu bezproblémově k dosažení objektivního poznání. Výše uvedené kritiky poukázaly na skrytá hodnotová východiska pozitivistické vědy, která se označovala jako „hodnotově neutrální“ a nebylo schopna a ochotna svá východiska kriticky reflektovat. Tuto kritiku nelze paušalizovat jako odmítnutí všech prací, které se o hodnotově neutrální poznání snaží, ani jako celkové odmítnutí všech teorií, metod nebo výsledků, ke kterým kritizované směry došly. Jde především o reflexi předtím dlouho neuvědomovaných hodnotových východisek, které jsou přítomny v každé vědecké práci a ovlivňují její zaměření.

Kritický přístup v sociálních vědách je jedním ze způsobů, jak se s tímto problémem vědeckého poznávání vypořádat. Spočívá v přihlášení se, jasnému deklarování hodnot, ze kterých vědecké poznávání vychází, a cílů, kterých chce dosáhnout (nebo přispět k jejich dosažení).

Cílem kritické sociální vědy není jen popis reality, ale i její změna. Kritická sociální věda propojuje vědecké poznání reality (pozitivní dimenzi poznávání) s kritickým vyhodnocením klíčových problémů, upozorňuje na nedostatky nebo nespravedlnosti, popř. na opomíjené pohledy (kritická dimenze poznání) a zároveň hledá alternativy současného stavu a cesty, jak těchto alternativ dosáhnout (normativní dimenze poznání). Na rozdíl od pozitivistické filozofie nejsou kritické a normativní dimenze chápány jako rušivé elementy, které do vědy nepatří, ale jako její neoddělitelná součást, kterou je nutné rozvíjet a zároveň reflektovat a otevřeně diskutovat jako plnohodnotnou součást kritických studií (Sayer 2000, Sayer 2011).

Změna reality má vést k emancipaci těch sociálních skupin, které jsou v současnosti v nerovném postavení, jsou vystaveny diskriminačním praktikám ze strany většiny nebo dominantních institucí, nebo jsou přehlíženy ve veřejných debatách. Kritická sociální věda zároveň upozorňuje na problémy a

rizika týkající se celé společnosti, která jsou zatím přehlížena, nebo jim není věnována adekvátní pozornost.

Tato práce se proto zaměřuje na téma veřejného (obecního) bydlení a sociálního bydlení a jejich přínosu pro dosahování sociální a prostorové spravedlnosti. Problematika veřejného bydlení byla v kontextu post-komunistické transformace zúžena na otázku jeho privatizace; sociální bydlení není v Česku na národní úrovni nijak definováno a realizované obecní bytové politiky vedou k některým nežádoucím jevům (viz dále). Absence diskuze o sociálním bydlení a o roli veřejného bydlení obecně se tak stává jedním z mechanismů, který ovlivňuje možnosti znevýhodněných skupin (nízkopříjmových obyvatel, Romů apod.) v oblasti bydlení a tím také možnosti jejich participace a sociální inkluze. Téma obecního a sociálního bydlení se stává relevantní (v obligatorním smyslu - Matlovič, Matlovičová 2012) pro kritický společenskovední a geografický výzkum.

Sociální a prostorová spravedlnost, bydlení a bytová politika

Tato kapitola představuje a diskutuje koncepty sociální, environmentální a prostorové spravedlnosti. Po anotaci a zhodnocení různých přístupů k sociální spravedlnosti se dále zaměřuje na environmentální spravedlnost jako téma, které vhodným způsobem propojuje diskuze základních principů, etických a morálních otázek sociální spravedlnosti s aktuálně probíhajícími diskuzemi prostorové spravedlnosti. Zároveň poukazuje na přínos konceptu/teorie prostorové spravedlnosti pro diskuze sociální spravedlnosti. Umožňuje konfrontovat principy sociální spravedlnosti s výzkumem komplexní geografické organizace společnosti a prostředí a tím kontextualizovat otázky sociální spravedlnosti. Geografické výzkumy (ne)spravedlnosti uvádějí diskuze abstraktních principů spravedlnosti do kontextu konkrétních zkušeností a konfliktů a upozorňují na problémy a souvislosti, které jsou v abstraktních diskuzích sociální spravedlnosti často opomíjeny.

Otázky spravedlivého uspořádání společnosti jsou tradičním tématem jak teoretických diskuzí ve společenských a humanitních vědách, tak politických diskuzí a konfliktů v praxi. Aktuální problémy rostoucích příjmových a majetkových nerovností (Keller 2010) jsou v rozporu s ideálními představami spravedlivé společnosti. Teoretické i praktické (politické a občanské) diskuze proto hledají takovou podobu společnosti, ve které budou existovat pouze legitimní, ospravedlnitelné a obecně akceptované rozdíly a nerovnosti mezi lidmi (Velký sociologický slovník 1996).

Pozornost otázkám sociální spravedlnosti věnuje také geografie, a to na několika řádovostních úrovních. Sociální nerovnosti mají totiž vždy také svůj geografický rozměr – v Česku na to upozorňují studie jak na regionální (Blažek, Csank 2007) a obecní úrovni (Netrdová, Nosek 2009), tak na úrovni čtvrtí nebo částí obcí (Sýkora 2009). Rozdíly v úrovni dosaženého blahobytu jsou nejvyšší v globálním měřítku (Novotný 2003), největší pozornost a úsilí na jejich odstraňování je však vynakládáno na národní úrovni v souvislosti s aktivitami sociálního státu (Fraser 2007). Další směr výzkumu spravedlnosti, ve kterém se geografie významně uplatňuje, jsou otázky environmentální spravedlnosti – spravedlivého rozdělení kvalitního životního prostředí mezi různé sociální skupiny (Elvers, Gross, Heinrichs 2008).

Jak však ukazuje aktuálně probíhající diskuze o právu na město (*right to the city*), spravedlivém městě (*just city*) nebo prostorové spravedlnosti (*spatial justice*), má diskuze významu prostoru a sociálně-prostorových vztahů pro sociální spravedlnost stále velký potenciál přispět k poznání sociálních

nerovností a nespravedlností, jejich příčin a širších souvislostí i možností jejich ovlivnění. Kvantitativní analýzy např. distribuce bohatství v různých geografických jednotkách jsou totiž jen jedním z řady pohledů na spravedlnost. Konceptualizace sociální spravedlnosti bez kontextu komplexní geografické organizace společnosti (Hampl 2000) je totiž problematická, a to již z důvodu určitého rozporu extrémních geografických nerovnoměrností se spravedlivou společností, která je spojována často s rovností (nebo jen omezenou a akceptovatelnou nerovností) v životní úrovni nebo v životních šancích.

Tradiční pohled na sociální spravedlnost: rozdělení zdrojů

Spravedlnost můžeme přiblížit jako představu nebo model takového uspořádání reality, která je v souladu s morálkou a hodnotovými kritérii (Velký sociologický slovník 1996). Zatímco právo se zabývá především retribuční spravedlností, tedy nápravou nebo trestem za porušení legislativních norem, v sociálních vědách dominuje zájem o sociální spravedlnost jako ideální způsob uspořádání společnosti. Ve spravedlivé společnosti existují pouze takové rozdíly a nerovnosti mezi lidmi, které jsou uznány jako opodstatněné, jsou v souladu s uznávanými principy spravedlnosti. Jednotlivé teorie spravedlnosti konstruují ideální modely společností a zdůrazňují klíčové principy, na kterých má být spravedlivá společnost uspořádána.

Diskuze sociální spravedlnosti se vždy týká subjektů spravedlnosti, které jsou nositeli práv, svobod nebo závazků. Subjekty spravedlnosti mohou být jednotlivci, domácnosti nebo různě vymezené sociální skupiny. Subjekty spravedlnosti jsou nositeli nebo usilují o určitý rozsah práv nebo nároků, označovaných jako objekty spravedlnosti. Z perspektivy subjektů spravedlnosti můžeme odlišit pozitivní a negativní vymezení objektů spravedlnosti (Berlin 2005). V negativním vymezení je spravedlnost a svoboda spojena s ochranou před vnějšími zásahy do vlastního rozhodování jedince (např. ochrana soukromí, obydlí apod.). V pozitivní formulaci je naopak svoboda a spravedlnost spojena s možností seberealizace, jednání podle vlastní vůle, a tedy s existencí takových vnějších podmínek, které seberealizaci umožňují, které vytváří alternativy v rozhodování. Objektem spravedlnosti v pozitivním vymezení jsou nejen nejvíce diskutované otázky jako výše příjmů a právo na vzdělání, ale také rozsah a přístup k lékařské péči nebo kvalita životního prostředí (viz dále).

Rozložení zdrojů a zátěží mezi jednotlivce nebo skupiny je podmíněno řadou sociálních vztahů, které se v čase mohou proměňovat. Diskuze sociální spravedlnosti se proto zabývá jak existujícím rozdělením zdrojů ve společnosti (distributivní spravedlnost), tak mechanismy jejich rozdělování mezi jednotlivce a skupiny (procedurální spravedlnost). Jako nespravedlivé může být kritizováno rozdělení zdrojů ve společnosti, aktuálně např. vznikající nesouměřitelnost mezi majetkem úzké ekonomické elity a zdroji dostupnými většině společnosti (Keller 2010). Obdobně jsou kritizovány některé nespravedlivé procedury, v minulosti např. zákony a praktiky diskriminující Afroameričany v USA (Myrdal 1944) nebo politiky apartheidu v Jihoafrické republice (Smith 1994). Distributivní a procedurální spravedlnost jsou úzce propojeny a v realitě se obvykle vzájemně podmiňují. Ideálem je dosažení spravedlivé distribuce takovým způsobem, který je také považován za spravedlivý (Harvey 1973).

Vymezení subjektů a objektů spravedlnosti, její pozitivní a negativní formulace, stejně jako odlišení distributivních a procedurálních otázek umožňuje porovnat jednotlivé teorie spravedlnosti a upozornit na ty aspekty spravedlnosti, kterým věnují největší pozornost. Různé filozofické proudy totiž zdůrazňují odlišné principy nebo představy spravedlivého uspořádání společnosti. Rozsáhlejší přehledy těchto témat už byly zpracovány i v geografii (Smith 1994). Tyto směry kladly hlavní důraz na principy, podle kterých je mezi jednotlivci distribuováno materiální bohatství. Hlavní spory se pak vedly zejména o to, do jaké míry a za jakých podmínek se zaměřovat na spravedlivou výslednou distribuci, nebo na spravedlnost v procedurách (procesech), kterými je výsledná diskuze vytvářena. Tyto odlišnosti můžeme ilustrovat na příkladu egalitarizmu a libertarizmu jako směrů, které dodnes mají svůj význam a vliv v probíhajících diskuzích.

Egalitarianismus ztotožňuje spravedlnost s rovností (Smith 1994). V otázkách distributivní spravedlnosti tedy požaduje rovnoměrnou (či rovnoměrnější) distribuci. K hlediska egalitarianizmu nejsou morálně ospravedlnitelné rozdíly vzniklé tím, že se někdo narodil bohatším rodičům, nebo že žije v oblasti s lepšími školami či lepšími pracovními příležitostmi. Egalitarianismus je někdy pejorativně označován jako „rovnostářství“. Dosažení zdánlivě jasného cíle - rovnosti - však není jednoduché. Rovnost může totiž být chápána jako rovnost vstupů, např. stejné možnosti získat vzdělání nebo lékařskou péči. V současnosti diskutovanou egalitarianistickou koncepcí je návrh na zavedení všeobecného základního příjmu (Van Parijs 2007), který navazuje na koncept základních potřeb, které by měly být každému zajištěny (Harvey 1973). Každý by měl mít právo na zajištěný příjem v přiměřené velikosti, který by mu byl vyplácen bez ohledu na výši jeho majetku nebo ostatních příjmů. Požadovat lze však také rovnost výstupů, tedy stejné úrovně získaného vzdělání či zdravotního stavu. Zde však naráží egalitarianismus na problém daný tím, že pro dosažení stejného výsledku je třeba vynaložit různé vstupy z důvodu odlišných předpokladů jednotlivých osob, např. kvůli jejich různým vrozeným předpokladům. Rovnost výstupů je tak spojena s nerovností vstupů. V řadě případů je uplatnění egalitárních kritérií obecně akceptované, např. v nároku na stejnou výši odměny za stejný pracovní výkon bez ohledu na jiné charakteristiky. V českém kontextu byl egalitarismus kritizován zejména v reakci na přílišné „rovnostářství“ před rokem 1989, kdy byla stejná odměna přiznávána za významně odlišné pracovní výkony (Matějů, Vlachová 2000). Zohlednění zásluh či píle je vlastní libertariánskému pojetí spravedlnosti.

Libertarianismus spojuje spravedlnost s fungováním volného trhu, který minimalizuje tyranii (Hayek 1944 in Smith 1994). Libertariánská teorie spravedlnosti je založena na oprávnění (entitlement) lidí nakládat s jejich vlastnictvím – a to s minimálními omezeními. Svě vlastnictví mohou využívat ke

spotřebě, nebo ke směně za jiná oprávnění na volném trhu. Libertarianismus se zaměřuje především na ochranu této spravedlivé procedury. Z hlediska distributivní spravedlnosti libertarianismus považuje výslednou distribuci za spravedlivou, pokud vznikla spravedlivými prostředky, tedy svobodnou směnou, z jiné spravedlivé distribuce. Nerovnoměrnost nebo rovnoměrnost distribuce není pro libertarianismus relevantní pro posouzení její spravedlnosti. Lidé, kteří potřebují něco, k čemu nemají oprávnění ani to nemohou získat směnou, jsou odkázáni na dobrovolnou charitu (Smith 1994). Kritika libertarianismu upozorňuje na to, že lze těžko označit distribuci zdrojů v nějakém počátečním datu za spravedlivou. Zpochybňována je také rovnost šancí v případě, kdy je mezi různými lidmi velká počáteční nerovnost (daná např. sociálním původem a z něj vyplývající odlišnou kvalitou vzdělání).

Výše uvedené teorie spravedlnosti, diskutované především ve filozofii, se promítají do sociálněvědních výzkumů, ve kterých je realita konfrontována s principy spravedlnosti, i do návrhů veřejných politik. Rozdílný důraz teorií sociální spravedlnosti na procedurální nebo distributivní aspekty se velmi přibližuje sociologické diskuzi dvou navzájem propojených stránek sociální stratifikace: nerovností v životních podmínkách a nerovností v životních šancích (Katrňák 2005). Libertarianismus zdůrazňuje rovnost životních šancí, což může souviset s počátky tohoto směru v období konce stavovských společností, které se vyznačovaly nízkou možností sociální mobility. Egalitarianismus naopak zdůrazňuje rovnost životních podmínek, které by měla společnost svým členům zajistit. Popularita egalitarismu je jednou z reakcí na vzrůstající sociální nerovnosti v kapitalistických společnostech v některých obdobích jejich vývoje, např. před vznikem sociálních států. Oba aspekty, dosažená úroveň a možnost mobility, však spolu úzce souvisí a vzájemně se podmiňují. Absolutizace rovnosti životních podmínek by v podstatě znemožnila sociální mobilitu a vývoj společnosti obecně. Stejně tak rovnost životních šancí je v podmínkách extrémní nerovnosti jen teoretická, ale prakticky nedosažitelná. Preferovat jedno pojetí a odmítnout druhé by bylo velmi jednostranné, protože bychom se zaměřili pouze na část sociální struktury – buď na stav, nebo na vývoj.

Vedle obecné diskuze hlavních principů těchto teorií spravedlnosti je však podstatná také otázka, jak mohou být tyto teorie nápomocné např. institucím při každodenním rozhodování o distribuci důležitých zdrojů nebo rizik. Egalitarismus ani libertarianismus, stejně jako další obdobné teorie, nejsou totiž primárně konstruované tak, aby je bylo možné aplikovat v rozhodování o tom, kterého pracovníka propustit ze zaměstnání, podle jakých kritérií přijímat studenty na výběrové školy, které

rodině přidělit sociální byt nebo jakého pacienta vybrat z potenciálních příjemců důležitého orgánu na transplantaci (Elster 1992).

Libertarianismus i egalitarianismus jsou makroteorie – zaměřují se na celkové uspořádání společnosti. Zdůrazňují rozdělení majetku a zdrojů, ke kterému přistupují jako k dělitelnému statku. V řadě případů však instituce alokují mezi jednotlivce nebo domácnosti dále nedělitelné nedostatkové statky. Jeden sociální byt může dostat jedna domácnost, protože byt nemůže být rozdělen mezi několik žadatelů. Dilemata, která jsou spojena s rozhodováním v jednotlivých případech, leží jinde. Mají se při rozhodování o tom, kdo bude propuštěn ze zaměstnání při snižování počtu pracovníků, zohlednit jen zájmy firmy, nebo také situace pracovníka a důsledky, které by mělo jeho propuštění na rodinu? Má volba příjemce orgánu na transplantaci mezi z lékařského hlediska stejně vhodnými příjemci zohlednit jen délku čekání na transplantaci, nebo také něco dalšího? Nevedlo by vnášení dodatečných kritérií i do této oblasti k dalšímu zhoršení postavení v současnosti diskriminovaných skupin? Různé společnosti řeší tyto problémy odlišně, většinou však bez velkého zájmu sociálních věd (na rozdíl od příjmových nebo majetkových nerovností).

Tato institucionalizovaná rozhodnutí, činěná vždy ve specifickém historickém a geografickém kontextu, vždy zohledňují řadu protichůdných principů a zájmů. Paralelně tak existuje řada systémů, které využívají různé přístupy a chápání spravedlnosti. Elster (1992) označuje takové případy souhrnně jako lokální spravedlnost (local justice), což je však v kontextu geografické terminologie matoucí. Označení lokální spravedlnost autor odvozuje od paralelního fungování řady institucí s různými pravidly v různých lokalitách (např. pravidla pro přidělování obecního a sociálního bydlení si v Česku vytváří každá obec samostatně). Velmi odlišné principy spravedlnosti mohou být v realitě uplatňovány zároveň, aniž by to muselo vést ke konfliktům. Kruize (2007) dokumentuje složitost této problematiky na příkladu přístupu obyvatel Nizozemí ke kvalitnímu životnímu prostředí. Zatímco ochrana před znečištěním ovzduší je založena na egalitarismu (všude platí stejné limity znečištění, které nesmějí být překračovány), bydlení v blízkosti parků a zelených ploch si mohou dovolit jen ti bohatší (tedy je distribuován v souladu s libertarianismem). Řada konfliktů a diskuzí ve společnosti se naopak vede o možných změnách principů, podle kterých se rozhoduje o alokaci (procedurální spravedlnosti) různých objektů spravedlnosti.

Tyto diskuze probíhají také v otázkách spravedlivé distribuce bydlení (Yung 2008). Tržní alokace bydlení odpovídá spíše libertariánskému pojetí spravedlnosti, kdy lidé s více zdroji mají větší možnosti výběru různých variant bydlení. Bytové politiky vedle tohoto principu vnášejí také alternativní způsoby zajišťování bydlení.

Rozdíly mezi egalitarizmem a libertarianizmem se projevují také v nástrojích pro zajištění bydlení bezdomovců. V některých zemích, včetně Česka, je využíván model prostupného bydlení, kdy bezdomovec má nejprve možnost využívat noclehárny, kde může přenocovat, ale poté musí odejít. V případě splnění určitých podmínek, spolupráce se sociálním pracovníkem apod. může získat místo na ubytovně. V případě, že splní další podmínky, např. se mu podaří získat práci, může poté získat nájemní smlouvu v sociálním bydlení (Lux, Mikeszová, Sunega 2010). Tento přístup zdůrazňuje proceduru a „kontrakty“ mezi bezdomovcem a sociálními pracovníky, po jejichž splnění následuje získání stabilnějšího a kvalitnějšího bydlení.

Alternativní (a více egalitární) přístup je naopak založen na principu poskytnutí bydlení jako základu pro další sociální práci (housing first – Atherton, McNaughton Nicholls 2008). Tento přístup, využívaný v některých částech USA, naopak zdůrazňuje stabilní bydlení jako základní podmínku pro další sociální začleňování, jako základní podmínku pro dosažení rovného postavení i v dalších oblastech, nikoliv jako odměnu za podstoupení dlouhého procesu postupného návratu do společnosti.

Sociální konstrukce nerovností: diskurzy a rozhodování

Výše nastíněná diskuze rozdílných principů spravedlnosti a rozdělení zdrojů, která se odráží také v politických diskuzích, volbách a veřejných politikách, však nezahrnuje všechna témata a otázky, které jsou se sociální spravedlností spojeny. Celá skupina teorií spravedlnosti zaměřených na distribuci zdrojů byla kritizována za přílišné zúžení spravedlnosti na otázky distribuce určitých zdrojů. Společným jmenovatelem těchto kritik je upozornění na přílišnou abstraktnost a jednostrannost teoretických diskuzí. Sociální spravedlnost a nespravedlnost, stejně jako sociální statut a možnost sociální mobility, totiž není spojena pouze s materiálními zdroji, které má jednotlivec k dispozici. Bourdieu (1985) rozlišuje několik typů individuálního kapitálu, tedy typů zdrojů, které společně vytvářejí pozici člověka ve společnosti – vedle materiálního kapitálu zdůrazňuje kapitál kulturní a sociální. Některé charakteristiky jedince jej navíc mohou v některých společnostech poškozovat v každodenním jednání s dalšími lidmi. Tato kapitola se nejprve zaměří na sociálně konstruované nerovnosti a poté na nerovnosti v každodenním rozhodování.

Rozšíření post-strukturalistických a sociálně-konstruktivistických přístupů v sociálních vědách vedlo k rozšíření výzkumu sociálních nerovností a nespravedlností, jejichž podstata neleží v distribuci materiálních zdrojů, ale ve vytváření nerovného postavení určité skupiny v důsledku netolerance některých kulturních a jiných odlišností v dominantní kultuře (Šanderová, Šmídová 2009, Young 1990, Fraser 2007). Podstatou sociálně konstruovaných nerovností jsou a priori připisované vlastnosti nebo způsoby jednání příslušníkům určitých sociálních skupin, což příslušníky takové skupiny udržuje v neplnohodnotném postavení ve společnosti. Kulturně podmíněné nerovnosti existují např. v otázkách genderu, tedy příslušnosti k národnostním skupinám. V Česku je diskutována zejména stereotypizace Romů a příčin jejich problémů, která vede k neadekvátním představám o způsobech řešení „romské problematiky“ (Hirt, Jakoubek 2006), připisování určitých vlastností, očekávaného jednání a tím i pozice ve společnosti, sexuální orientace apod. Na význam představ a předsudků při reprodukci nerovného sociálního postavení však upozorňoval již Myrdal (1944). Kulturně reprodukováné stereotypy, stejně jako dříve zdůrazňované materiální nerovnosti, znesnadňují možnost participace ve společnosti a zapojování se do řady aktivit v rovném postavení. Významné je v tomto kontextu rozdělení moci nad tím, jaké hodnoty a představy jsou v dominantní kultuře (v procesu socializace a vzdělávání) reprodukovány.

Současné diskuze sociální spravedlnosti se proto nevedou výhradně v tradičních dimenzích „hledání principů spravedlivé distribuce materiálních zdrojů“, ale zaměřují se především na vztah mezi materiální, ekonomicky podmíněnou, a kulturní, diskursivně podmíněnou nespravedlností (Fraser 2007). Na jedné straně může být kulturně vytvářené nerovné postavení důsledkem ekonomických nerovností (Fraser, Honnott 2004). Dlouhodobá existence materiálních nerovností vede k vytváření náhledů, stereotypů o vzájemně nerovných skupinách. Odstranění materiálních nerovností jako primární příčiny se pak následně promítne i do postupného zániku diskursivních nerovností. Naopak jiné studie zdůrazňují sociálně konstruované nerovnosti jako autonomní aspekt, který je sice provázán s materiálními nerovnostmi, ale není jejich důsledkem. Teoretická literatura (Fraser 2007) nebo např. výzkumy nerovností na základě sexuality (Pitoňák 2011) ukazují, že v sociálně konstruovaném znevýhodnění může postihovat všechny příslušníky určité skupiny bez ohledu na jejich ekonomické postavení. V řadě jiných případů jsou oba typy nerovností propojeny a postihují stejné nebo velmi podobné skupiny (Šanderová, Šmídová 2009). Pro komplexní chápání procesů vytváření nerovnosti (a adekvátní reakci ve prospěch spravedlivého uspořádání) je pochopení obou těchto dimenzí spravedlnosti – ekonomické/materiální a sociálně konstruované/kulturní, které se sice mohou v řadě případů vzájemně podporovat a překrývat, ale mají odlišné zdroje a formy reprodukce. Materiální nerovnosti se reprodukcují nerovným zapojením do ekonomického systému, jejich odstraňování je obecně označováno jako politika přerozdělování, respektive jiného rozdělování. Kulturní nerovnosti se reprodukcují v kultuře, společně s určitým diskursem, kterého jsou nerovné náhledy na určité skupiny součástí. Tyto nerovnosti je možné odstranit politikou uznání, tedy změnou stereotypů nebo dominantních náhledů tak, aby přijaly odlišné osoby jako rovné partnery ve společnosti (Fraser 2007).

Vliv sociálně konstruovaných nerovností na distribuci materiálních zdrojů je v literatuře analyzován pomocí konceptů individuální, institucionální a strukturální diskriminace (Pincus 2000, Robinson 2002). Individuální diskriminace vychází z postojů jednotlivce, který na základě svého postoje nebo názoru považuje příslušníky některé skupiny obyvatel za neplnoprávné nebo nežádoucí a promítá svůj postoj do vlastního rozhodování. Majitel domu, který odmítá pronajmout byt Romům nebo cizincům, se dopouští individuální diskriminace. Pokud stejné jednání vychází z předpisů a praktik fungování orgánů státní správy nebo samosprávy, firem nebo dalších organizací, jedná se o institucionální diskriminaci. Tyto praktiky byly podrobně studovány v případě apartheidu v Jižní Africe (Smith 1994) nebo v případě Afroameričanů v USA (Myrdal 1944). K obdobnému výsledku, kdy příslušníci určité skupiny nemají přístup některým zdrojům, však může dojít i v důsledku situace, kdy v rozhodovacích kritériích žádné ustanovení tuto menšinu explicitně přímo nevylučuje. V případě

strukturální diskriminace jsou příslušníci některé z menšin znevýhodněni kritérii, která menšinu v daném kontextu poškozují, protože příslušníci této menšiny daná kritéria častěji nesplňují. Příkladem strukturální diskriminace je přidělování některých výhod např. na základě dosaženého vzdělání v případě, kdy určitá menšina dosahuje nižší úrovně dosaženého vzdělání. Strukturální diskriminace je problematická v tom, že nežádoucí důsledky mohou vzniknout i při uplatňování pravidel, která jsou jinak ve smyslu Elsterova (1992) konceptu lokální spravedlnosti legitimní. V Česku je nejvíce diskutovaným případem strukturální diskriminace výrazně vyšší podíl romských žáků na základních školách se speciálními programy (a v minulosti na zvláštních školách). Romští žáci jsou mnohem častěji, než by odpovídalo jejich podílu na celkové populaci, zařazováni do tříd nebo škol se speciálním programem, ze kterých nemohou postoupit k vyššímu vzdělání (Gabal a kol. 2009). Zařazení romských žáků do těchto škol není výsledkem explicitního institucionálního rasizmu, ani nemůže být vždy přisuzováno individuálním osobám ve vzdělávacím systému, které by přímo jednaly s cílem poškodit Romy. Odchod romských žáků je komplexně podmíněn řadou faktorů. Úspěch ve školách je spojen také s kvalitou domácí přípravy, kterou však rodiče romských žáků z důvodu svého nižšího vzdělání nemohou poskytnout v takové kvalitě, jako ji poskytují rodiče jiných dětí. Zdaleka ne všechny školy jsou schopny vypořádat se s touto situací zaostávání některých žáků ve škole např. zvýšenou pomocí těmto žákům nebo jejich rodinám, takže dochází k umístění žáků z odlišného sociálního prostředí do jiných škol.

Poznání sociální konstrukce nerovností jako doplňujícího pohledu na spravedlnost ukázalo, že nejčastěji diskutované otázky principů spravedlnosti a jejich zaměření na rozdělování majetku/příjmů ve společnosti zahrnuje pouze malý výsek navzájem propojených vztahů mezi distribucí, procedurami, materiálními a sociálně konstruovanými nerovnostmi. Tyto principy se staly velmi abstraktními a zaměřily se na celkový, strukturální pohled na společnost, ideální podmínky a velmi zjednodušené chápání sociálních nerovností a nespravedlností. Abstrahovaly od kontextu sociálních vztahů jednotlivých aktérů, ve kterých jsou nerovnosti a nespravedlnosti reprodukovány. Zohlednění širšího spektra reálně existujících (prožívaných) problémů je proto přínosem pro relevanci diskuzí o sociální spravedlnosti i pro emancipaci znevýhodněných slupin.

Environmentální spravedlnost: společnost a její životní prostředí

Diskuze sociálně spravedlivého uspořádání společnosti se zaměřují na nerovnosti a nespravedlnosti v celé řadě oblastí – objektů spravedlnosti (zaměstnání, vzdělání apod.). Od 70. let 20. století se z hlediska spravedlnosti začaly diskutovat také otázky kvality životního prostředí, které mohou využívat jednotlivé sociální skupiny. Pohled na životní prostředí z pozice sociální spravedlnosti vedl ke vzniku nového interdisciplinárního výzkumného tématu – environmentální spravedlnosti (environmental justice) – i řady občanských aktivit zaměřených na odstranění nespravedlností v možnostech využívat kvalitní prostředí (environmental justice movement).

Základní idea environmentální spravedlnosti je poměrně přímočará: protože kvalita životního prostředí ovlivňuje/je nedílnou součástí kvality života (Pacione 2003), musíme o životním prostředí uvažovat jako o objektu spravedlnosti, stejně jako o příjmu, vzdělání apod. Rozpracování této myšlenky do podoby výzkumů v konkrétních lokalitách však naráží na řadu obtíží, spojených především s podchycením rozmanitých vlivů životního prostředí na člověka. Principy sociální spravedlnosti začaly být využívány v diskuzích o objektu spravedlnosti, který není zcela vytvářen společností a může být pouze částečně ovlivňován, a který je navíc mnohem komplexnější, než dříve diskutované objekty spravedlnosti.

Kvalita životního prostředí je geograficky diferenciována. Možnost žít v kvalitním prostředí bez negativních vlivů na zdraví a s možnostmi pro plnohodnotné aktivity, nebo naopak vynucené přebývání v prostředí, které neposkytuje možnosti pro kvalitní život, nebo dokonce ohrožuje zdraví, je primárně závislá na lokalizaci bydliště, pracoviště a dalších míst obvyklých pro denní režim různých sociálních skupin. Více než v případě jiných objektů spravedlnosti se tak geografická diferenciací stala hlavním tématem, se kterým se musely výzkumy vypořádat.

Studie kvantitativně srovnávaly rozmístění obyvatel podle příjmu nebo rasy s rozmístěním rizik pro životní prostředí. Četné studie upozorňovaly a dokumentovaly, že příslušníci diskriminovaných menšin mnohem častěji žijí v blízkosti skládek nebezpečného odpadu (Bullard 2007, Mohai 1992). Nejvíce diskutovaná studie z roku 1987 zjistila, že v blízkosti skládek nebezpečného odpadu žije mnohem více Afroameričanů, než by odpovídalo jejich podílu na populaci (Bullard et al. 2007). Znevýhodnění Afroameričanů nebylo jen dočasným stavem v určitém období vývoje měst nebo v určitém malém prostoru. Pulido (2000) ukázala na příkladu Los Angeles, že během růstu města

dochází zároveň ke změnám sociální a rasové struktury některých čtvrtí i k přesunu znečišťujících aktivit opět blíže čtvrtím obývaných Afroameričany, Hispánci nebo obyvateli s nižšími příjmy.

Kritika těchto prací se soustředila vedle metodologických slabin některých studií (Bowen 2002) na několik oblastí. V první řadě to byla přílišná redukce kvality životního prostředí na jeden nebo několik málo měřitelných indikátorů, které zdaleka nemusí mít komplexní vypovídací schopnost. Americké studie využívaly databázi skládek nebezpečného odpadu, ale již nezohledňovaly rozdíly mezi nebezpečností těchto skládek pro své okolí. Další kritika zpochybnila užívání vzdálenosti jako jediné proměnné ovlivňující míru rizika. Studie pouze změřily vzdálenosti mezi obyvateli a potenciálním rizikem a abstrahovaly od vlastností terénu a dalších vlivů (Elvers, Gross, Heinrichs 2008).

Druhý směr výzkumu se zaměřoval na procedurální otázky - byly hledány příčiny vzniku environmentálně nespravedlivých situací. Některé studie zůstávaly u jednoduchého schématu „viník znečištění“ (nejčastěji soukromá společnost provozující aktivity s negativním vlivem na životní prostředí – skládky, továrny apod.) versus „oběti“ (nejčastěji příslušníci národnostních menšin, lidé ve špatném ekonomickém postavení apod., kteří bydlí v blízkosti existující nebo zamýšlené znečišťující aktivity). V této dichotomii pak byly sledovány především aktivity občanských hnutí proti umístění znečišťující aktivity v jejich blízkosti (Pellow 2000). Úspěšný odpor obyvatel v jedné lokalitě však znamenal, že obdobný spor začne v jiné lokalitě. Proto se postupně zájem aktivistů i výzkumníků posunul od „militantního lokalizmu“ (Harvey 1996) řešícího jednotlivé případy k hledání hlubších příčin a jiného explanačního rámce pro environmentální nespravedlnost. Vznik environmentálních nespravedlností (environmental inequality formation, Pellow 2000) je komplexně podmíněn a souvisí s řadou procesů – s produkcí, spotřebou, likvidací odpadu a sociálními nerovnostmi na více měřítkových úrovních.

V posledním desetiletí 20. století se zájem o environmentální spravedlnost rozšířil i do Evropy, zejména Velké Británie. Evropské diskuze environmentální spravedlnosti se dostaly významně za původní zdůrazňování „vzdáleností“ (Walker 2009) a zjednodušené chápání životního prostředí. Životní prostředí je chápáno velmi komplexně, studie navrhuji sledovat desítky různých indikátorů (Walker 2000). Za problematické nejsou považovány situace s nižší kvalitou jednoho z indikátorů, ale především situace vícenásobných deprivací, kdy v některých územích je zhoršené životní prostředí podle celé řady indikátorů (Fairburn, Walker, Mitchell, Smith 2005).

Výzkumy environmentální spravedlnosti také dokumentovaly případy, kdy je v některých případech aktivita na jedné straně znečišťující životní prostředí zároveň jediným nebo jedním z mála možných

zdrojů zaměstnání a příjmů místního obyvatelstva (Dawson 2000). V Česku na takové propojení upozornil Pavlínek (Pavlínek, Pickless 2000) ve své analýze transformačních procesů na Mostecku – doly a závody těžkého průmyslu zajišťovaly vyšší příjmy a podporovaly sociální služby, kulturu a sport v regionu, který byl v 80. letech jedním z nejvíce znečištěných v Evropě. Vymáhání předpisů na ochranu životního prostředí, za které byly odpovědné také okresní a krajské národní výbory, bylo proto velmi nedůsledné. Tvrdé vyžadování opatření ke snížení znečištění vody nebo ovzduší by způsobilo socialistickým podnikům vyšší náklady a zprostředkovaně by mohlo zhoršit jejich vztahy s místní správou a ochotu přispívat na rozvoj občanské vybavenosti.

V evropském kontextu došlo k významnému rozšíření úvah o environmentální spravedlnosti (Elvers, Gross, Heinrichs 2008). Vedle přírodního prostředí (ovlivněného člověkem a jeho znečišťujícími aktivitami) se začaly zohledňovat i kvality umělého, člověkem vytvářeného prostředí. Vedle zdravotních rizik se zdůrazňuje také kvalita života. Kvalita životního prostředí také není jediná objektivní pro všechny obyvatele. Hodnocení životního prostředí je možné jen z perspektivy individuálních potřeb, které jsou samozřejmě v řadě ohledů univerzální (Sayer 2011), ale v jiných ohledech velmi individuální. Vedle expertního hodnocení se proto zohledňuje i subjektivní hodnocení kvality prostředí. Tato zjištění pak otevřela další otázky spojené s relativním významem kvality životního prostředí vzhledem k dalším lidským potřebám a možnostem jejich uspokojování. Zvýšil se tím také význam geografie a geografické polohy v diskuzích o sociální spravedlnosti. Předcházející diskuze otázek sociální spravedlnosti zdůrazňovaly objekty spravedlnosti abstrahovaně od prostoru (např. příjem, majetek, vzdělání, zdravotní péče, dokonce i bydlení). Výzkumy environmentální spravedlnosti však ukázaly, že také poloha místa bydliště je velmi důležitá, protože určuje kvalitu životního prostředí. Pro dosažení spravedlnosti tedy nestačí „jen“ zajistit dostupnost bydlení, ale je třeba zajistit dostupnost (např. sociálního) bydlení v lokalitách, které splňují určité požadavky na kvalitu životního prostředí. Zajišťování bydlení bez ohledu na kvalitu prostředí sice může pomáhat v některých aspektech spravedlnosti, zároveň ale může vést k novým environmentálním nespravedlnostem (Matoušek, Sýkora 2011). Objekt spravedlnosti se tak rozšiřuje ke komplexnějším otázkám organizace společnosti v prostředí, k prostorové spravedlnosti.

Geografie a spravedlnost: Od sociální spravedlnosti ve městě k prostorové spravedlnosti

Geografický pohled na otázky spravedlnosti se (často s využitím odlišné terminologie) postupně formuje a rozšiřuje již několik desetiletí. Harvey (1973) v liberálních formulacích své klasické práce o vlivu geografie na distribuci zdrojů diskutoval zákonitosti geografického rozložení zdrojů, služeb a obyvatel podle jejich sociálního postavení. Harvey vycházel z modelů vnitřní prostorové struktury města tak, jak byly popsány v modelech nomotetické geografie 60. let. Propojením modelů funkční prostorové struktury a sociální prostorové struktury ukázal, že geografická organizace města znevýhodňuje chudé obyvatele, kteří musí vynakládat relativně více času i relativně více příjmů na překonávání překážek vytvářených prostorovými strukturami.

V 70. a 80. letech se řada autorů zabývala problematikou územní spravedlnosti (territorial justice). Tyto studie se zaměřovaly na otázky lokace zdrojů sociálního státu v souladu s „potřebami území“ (Davies 1978). Potřebami území byly v podstatě myšleny potřeby obyvatel území, které vyplývaly z jejich nároků na služby zajišťované sociálním státem (např. zdravotní péče, vzdělávání apod.). Diskuze teritoriální spravedlnosti vycházela především v Británii z přesvědčení, že přístup k veřejným službám by měl být v různých územích rovnoměrný (Kay 2005). Odlišnost území např. ve věkových nebo sociálních strukturách významně ovlivňuje potřeby jeho obyvatel, které má sociální stát zajišťovat. Tyto odlišnosti proto vytváří rozdílné nároky na rozsah jednotlivých veřejných služeb, které je třeba v jednotlivých regionech vybudovat nebo provozovat – na zdravotní zařízení, péči o předškolní děti, školství nebo péči o staré. Problémy teritoriální spravedlnosti vycházely z tehdejší historicky podmíněné představy o „dobré společnosti“, která byla spojována se státem blahobytu a jeho fungováním, poskytováním služeb občanům (Dostál 1984). Dalším důležitým aspektem teritoriální spravedlnosti jsou otázky plánování rozmístění zdrojů. Na jedné straně se jedná z velké části o „technické“ otázky, zejména o nejpřesnější odhad potřeb obyvatel v území – v podstatě odhadnutí počtu oprávněných uživatelů různých služeb, které sociální stát svým obyvatelům poskytuje. Tato rozhodnutí však musí být neustále vyhodnocována z důvodu proměňujících se počtů obyvatel, jejich věkové struktury, zdravotního stavu nebo standardů poskytovaných služeb. Další práce však upozornily na omezení při dosahování meziregionální spravedlnosti, která vyplývají z geografické organizace společnosti. Zajištění určité teritoriální spravedlnosti je jedním z důvodů regionální politiky.

Na druhé straně se však jedná také o problém politický, spojený s rozdělením kompetencí mezi různé hierarchické úrovně veřejné správy a jejich financování. Dochází k přesunu kompetencí na nově vytvářené nad-státní struktury, např. na evropskou úroveň v procesech evropské integrace. Zároveň dochází k lokalizaci některých politik, tedy přesunu odpovědnosti za jejich poskytování ze státní úrovně na regiony nebo obce. V důsledku těchto procesů vznikají nové mechanismy, které ovlivňují rozdělování prostředků veřejného sektoru mezi jednotlivé regiony (např. nastavením priorit Politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU). Zároveň je ale umožněna existence různých způsobů i úrovně poskytování veřejných služeb v různých územích. Na rozdíl od dřívějšího centralizovaného systému již není možné posuzovat otázky teritoriální spravedlnosti vůči jednotnému celostátnímu standardu, protože jednotlivé samosprávné úrovně dostaly právo stanovit si svá vlastní pravidla. Diskuze se proto přesunují od nákladů na dosažení stejných standardů k transparentnosti rozdělování prostředků mezi různé regiony (Kay 2005).

Tyto diskuze jsou ovlivněny různými pojetími spravedlnosti – diskuze o financování místní správy (rozpočtovém určení daní mezi jednotlivé obce) v Česku byla v 90. letech dominantně sporem mezi principem solidarity (egalitarismu) a zásluhovosti (libertarianizmu), přičemž míra zastoupení obou konceptů ve výsledném systému se často měnila (Blažek 2002).

Prostorová spravedlnost

Prostorová spravedlnost a s ní úzce spojený koncept práva na město (right to the city) je jedním z nových témat v současných diskuzích v americké geografii (např. Fainstein 2010, Soja 2010, Marcuse et al. 2009, Harvey 2008). Inspirační zdroje (anglo-americké) geografie a jejího zájmu o spravedlnost jsou však mnohem starší a sahají přinejmenším do začátku 70. let 20. století, k pracím Henri Lefebvra a Davida Harveyho (Harvey 1973).

Definice prostorové spravedlnosti a následná diskuze tohoto konceptu v geografii je podle Soja (2010) součástí širšího prostorového obratu (spatial turn) v sociálních vědách, který zdůrazňuje význam prostoru v otázkách, které dříve od prostoru abstrahovaly. Sojův text (2010) nenabízí stručnou definici prostorové spravedlnosti, ale spíše popisuje prostorovou spravedlnost jako přístup ke studiu spravedlnosti a nespravedlnosti. Prostorová spravedlnost je zároveň stavem i procesem, který probíhá na mnoha měřítkových úrovních našeho života (od domácností po globální ekonomiku). Naše životy jsou ovlivněny strukturami nerovné geografické distribuce výhod a nevýhod, vytvářených na těchto úrovních. Tyto struktury však mohou být změněny sociálními nebo politickými aktivitami. Na rozdíl od diskuzí teritoriální a environmentální spravedlnosti, které se spíše orientují na vybrané dílčí aspekty geografického prostředí, prostorová spravedlnost v Sojově pojetí je především epistemologický koncept – kritická prostorová perspektiva, která navazuje na předchozí diskuze sociálně-prostorové dialektiky a dále ji rozvíjí.

Sociální procesy nemohou být odděleny od prostoru. Každý sociální vztah zároveň propojuje různé části prostoru, má svou prostorovou dimenzi. Stejně tak prostorové vztahy mají také svou sociální (societární) dimenzi, protože se vždy jedná o vztahy mezi lidmi nebo skupinami. Sociální a prostorové je neoddělitelně spojeno a vytváří sociálně-prostorovou dialektiku (Soja 1980). Tato diskuze dále pokračovala odlišením sociálních procesů (např. dělby práce) a prostorových struktur (např. struktury osídlení), které se vzájemně ovlivňují (Gregory, Urry 1985).

Ve vzájemném vztahu mezi společností a prostorem (geografickým prostředím) může sociálně spravedlivá společnost existovat pouze v „sociálně spravedlivé krajině“ (Mitchell 2001), kdy prostorové vztahy, včetně právních předpisů regulujících aktivity v různých prostorech, nebudou neadekvátně poškozovat určité skupiny obyvatel. Mitchell (2003) v této souvislosti ukazuje na vytváření nespravedlnosti v důsledku kontroly využívání veřejného prostoru, ze kterého jsou takto

vylučování např. bezdomovci, kteří ale nemají jiný prostor, ve kterém by mohli fyzicky existovat. Prostor formovaný sociálními procesy tak zpětně ovlivňuje sociální postavení jednotlivců a skupin.

Diskuze prostorové spravedlnosti však neimplikují, že geografická organizace společnosti je jedinou příčinou sociálních a prostorových nespravedlností. Marcuse (2009) zdůrazňuje, že primární jsou sociální nerovnosti, které ve svém prostorovém vyjádření vedou k nespravedlivým důsledkům (např. k rezidenční segregaci). Soja (2010) zdůrazňuje význam prostoru pro pochopení všech rozměrů, příčin a souvislostí nespravedlností. Zároveň však připouští, že některé prostorové struktury mohou být příčinou sociálních nerovností. Jeho východiska v sociálně-prostorové dialektice však ukazují na neoddělitelnost „sociálního“ a „prostorového“, nikoliv na determinaci společnosti prostředím (Soja explicitně odmítá geografický determinizmus). Sojova pozice vychází z kontextu Los Angeles a použitého příkladu sporů o zachování veřejné dopravy, jejíž zánik by znemožnil řadě obyvatel participaci na pracovním trhu. Tato diskuze ukazuje, že obě dimenze jsou vzájemně propojené, ale v konkrétních případech může být jedna její dimenze zřejmější než druhá. V případě etnického ghetta je pravděpodobně snadno identifikována primární sociální příčina této nespravedlnosti, jak zdůrazňuje Marcuse. Další problémy a překážky vyplývající z prostorového uzavření ghetta jsou sekundární. Naopak v jiných případech, např. v izolovaných venkovských lokalitách (Musil, Müller 2008), je intuitivně nejprve chápán prostorový aspekt problémů (vzdálenost představující bariéru), a až sekundárně se pozornost zaměří na sociální vztahy a další charakteristiky obyvatel, kteří se dostali do situace, kdy musí tyto prostorové bariéry překonávat. V obou případech však koncept prostorové spravedlnosti rozšiřuje sociální spravedlnost o důraz na vliv organizace společnosti v prostředí (prostorových vztahů) na charakter sociálních rozdílů, nerovností a nespravedlností.

Vedle Sojova především epistemologického zdůvodnění neoddělitelnosti prostorových a sociálních procesů na potřebu propojení sociální spravedlnosti a prostoru ukazují také ontologické argumenty o obecných zákonitostech organizace společnosti v prostředí. Hampl (2000) poukázal na odlišné zákonitosti nerovnoměrné statistické distribuce vlastností jednotek (lidí), semikomplexních systémů (např. společnosti) a komplexních systémů zahrnujících společnost v jejím geografickém prostředí. Podle Hampla (2000) mají schopnosti jednotlivců (např. inteligence) zhruba normální (Gaussovo) rozložení, tedy nejvíce jednotlivců má schopnosti blízko průměru, a extrémní vlastnosti má pouze malá část populace. Toto rozložení je obecnou vlastností všech prvků (elementů v Hamplově terminologii). Jednotlivé elementy jsou však vzájemnými vazbami integrovány do systémů (v Hamplově terminologii semi-komplexů a komplexů), ve kterých se uplatňují také vztahy hierarchické organizace. Jednotlivci jsou takto integrováni do společnosti. Rozdělení společnosti podle příjmu

nebo bohatství již má asymetrické rozložení, kdy nejvíce obyvatel má podprůměrné příjmy a majetek, a úzká skupina má velmi vysoké příjmy nebo majetek, někdy až nesouměřitelné se zbytkem (Keller 2010). Úspěch jednotlivce ve společnosti tak nemůže odpovídat pouze jeho schopnostem. Tento rozpor mezi individuálními schopnostmi a příležitostmi, která společnost jednotlivcům nabízí, resp. obvyklou výslednou distribucí materiálních zdrojů mezi jednotlivce, je základem napětí mezi jednotlivci a společností a stimulem pro hledání sociální spravedlnosti - pro sociální politiku (Hampl 2000). Společnost je však úzce provázána s územím, které využívá. Vznik moderních industriálních společností byl zároveň spojen s koncentrací obyvatelstva a ještě ve větší míře jeho nových, progresivních aktivit. Nerovnoměrnost rozdělení bohatství se ještě prohloubí, pokud začneme uvažovat komplexní systémy, tedy různé společnosti v jejich prostředích. Rozdíly v bohatství mezi státy nebo mezi různými oblastmi (vztahená k jejich rozloze) je extrémní a vyznačuje se koncentrací lidí, jejich aktivit a bohatství do městských regionů na národní úrovni nebo do několika makroregionů na globální úrovni. V komplexních systémech (mezi jednotlivými společnostmi v různých prostředích) tedy existují ještě hlubší nerovnosti, než v rámci sociálního systému. Napětí mezi diferenciací společnosti a výraznější diferenciací prostředí, ve kterém společnost existuje, je proto podle Hampla (2000) nejobecnějším důvodem pro existenci regionální politiky. Překonávání extrémních rozdílů mezi různými územími je nutnou podmínkou pro udržení integrity ve společnosti s nižší mírou diferenciací.

Ontologické a epistemologické odlišení prostorové spravedlnosti jako relevantního konceptu sice vycházejí z odlišných východisek, přesto se však vzájemně doplňují. Hamplův ontologický pohled je přínosný pro vysvětlení širšího kontextu dlouhodobě existujících nerovností a určitého strukturálního rámce, ve kterém probíhají konvergenční nebo divergenční procesy v regionálním rozvoji (Blažek, Csank 2007), nebo naopak procesy snižování či zvyšování sociálních rozdílů (Keller 2010, Katrňák 2005). Zaměřuje se především na zákonitosti prostorových struktur, které ovlivňují jednání aktérů a jeho možné výsledky. Epistemologické zdůvodnění vycházející ze Sojova (1980) konceptu sociálně-prostorové dialektiky umožňuje větší důraz na aktéry a jejich jednání v kontextu prostorových struktur. I proto literatura vycházející z Hamplova pojetí zdůrazňuje především vývoj geografické organizace společnosti a jejích relativně stabilních, struktur (Hampl 2005, Novotný 2003). Prostorová spravedlnost nebo nespravedlnost je v tomto případě spíše stavem nebo výsledkem. Konceptualizace prostorové spravedlnosti vycházející ze sociálně-prostorové dialektiky je naopak významně spojena s (neo)marxismem a např. výzkumem občanských hnutí a aktivit zaměřených na změnu prostorových struktur (Soja 2010, Harvey 2008). Prostorová spravedlnost se v tomto pojetí spíše zaměřuje na

procesy vytváření nespravedlností a úsilí o jejich odstranění. Oba přístupy se proto mohou vhodně doplňovat.

Prostorová spravedlnost – inkluzivní konceptualizace

Prostorová spravedlnost a kritická prostorová perspektiva jsou příležitostí pro inkluzivní konceptualizaci spravedlnosti. V této konceptualizaci mohou získat své místo všechny výše diskutované pohledy na spravedlnost. Tato konceptualizace vychází z tradice geografické syntézy, resp. z tradičního hledání geografické syntézy rozmanitých složek sociálního a přírodního prostředí v různých místech a prostorech. Zároveň umožňuje propojit distributivní spravedlnost (důraz na stav, výsledek) a procedurální spravedlnost (důraz na procesy a utváření).

Diskuze o sociální spravedlnosti obvykle abstrahovaly od prostoru a prostorových vztahů. Sociální a prostorové vztahy však jedny bez druhých nemohou existovat, jsou dialekticky spojené (Soja 1980). Každý sociální vztah má svou prostorovou dimenzi, existuje vždy v prostoru složeného z míst a propojeném vazbami a toky (Castells 1989). Sociálně spravedlivé uspořádání společnosti je proto dialekticky spojeno se sociálně spravedlivou krajinou (Mitchell 2001) – s takovým prostorovým uspořádáním, které umožňuje fungování společnosti v souladu s principy sociální spravedlnosti.

Jednotlivá paradigmata geografického výzkumu zdůrazňovala a dosud zdůrazňují různé aspekty reality a prostoru (Holt-Jensen 2012). Tradičním předmětem zájmu geografie byly materiální objekty a prostorové struktury, ať již se jednalo o přírodní nebo společenské objekty. Zejména pozitivistická geografie zdůrazňovala význam zákonitostí prostorového rozložení různých objektů v prostoru. Post-pozitivistické směry začaly tento zájem rozšiřovat. Pochopení příčin rozložení různých objektů v prostoru není možné bez znalosti sociálních vztahů, aktérů a struktur, které geografické rozložení struktur podmiňují. Součástí výzkumu rozložení obyvatelstva nebo ekonomických aktivit proto nutně musí být sociální vztahy v rámci (globální) ekonomiky i v dalších sférách integrace společnosti. Post-modernistické a post-strukturalistické přístupy pak upozornily na to, že ke studiu sociálních vztahů nelze přistupovat objektivisticky. Sociální vztahy jsou různými osobami různě chápány, jsou jim přisuzovány různé významy a hodnocení, které ovlivňují interpretace a jednání aktérů. V jednotlivých místech prostoru se vzájemně prolínají a ovlivňují všechny tři popsané sféry – materiálních objektů, sociálních vztahů a významů/interpretací (Sacks 1997). V podobném duchu vymezuje Harvey (1996) šest vzájemně propojených „momentů“ každého sociálního procesu:

- Diskurz/jazyk jako způsoby našeho vyjadřování a reprezentace světa
- Moc, která ovlivňuje diskurz a projevuje se skrz něj, je vnitřně různorodá a komplexní
- Přesvědčení, hodnoty a touhy lidí, jejich cíle jak k poznání, tak ke změně světa

- Instituce v širokém slova smyslu jako způsoby jednání v kolektivních procesech a vzájemných interakcích
- Materiální praktiky jako nutné propojení sociálního procesu s materiálním světem
- Vlastní sociální vztahy ve smyslu sociálních skupin a jejich vztahů spolupráce, hierarchické pozice apod.

Tyto geografické konceptualizace místa a prostoru zachycují komplexitu reality, kterou se nesnaží a priori zjednodušit tím, že by se zaměřily pouze na některé její dílčí aspekty, které by detailně studovaly, ale zároveň by abstrahovaly od ostatních. Geografický přístup naopak akceptuje tuto komplexitu a vzájemnou provázanost jednotlivých aspektů a v důsledku toho také přínosy pluralitních epistemologických náhledů na poznání jednotlivých aspektů. Zároveň vyjadřuje s tím spojenou snahu integrovat tyto pohledy v jednotlivých místech a prostorech.

Vedle geografické tradice může integrující konceptualizace prostorové spravedlnosti vycházet také z trojdimenzionální koncepce spravedlnosti Nancy Fraser (2007), která zdůrazňuje tři obecné zdroje nespravedlností a k nim odpovídající tři strategie na překonávání jejich příčin a důsledků. První dimenzí jsou „tvrdé“, materiální nerovnosti vznikající nerovným zapojením jednotlivců do ekonomiky a dělby práce. Tato dimenze se blíží dominantním diskuzím principů spravedlnosti jako vhodné distribuce zdrojů (viz výše). Nespravedlnosti v rozdělení zdrojů jsou odstraňovány nebo zmírňovány podle Fraser politikou přerozdělování – redistribucí příjmů získaných v ekonomice. Paradigmatickým příkladem politiky redistribuce je model sociálního státu, který prostřednictvím zdanění a sociálních transferů snižuje sociální nerovnosti. Zdaleka ne všechny nespravedlnosti však mají své příčiny pouze v ekonomické dimenzi sociálních vztahů, řada z nich totiž vychází se sociálně konstruovaných reprezentací a předpokladů, které považují některé sociální skupiny nebo kategorie za podřazené nebo naopak nadřazené jiným. Rasismus, nacionalismus, xenofobie nebo homofobie nemůže být vysvětlena pouze na základě nespravedlivého rozdělení materiálního bohatství, protože oběti těchto sociálně konstruovaných (kulturně podmíněných) nerovností jsou všichni příslušníci znevýhodněné skupiny (bohaté i chudé osoby s odlišnou sexualitou nebo z jiných národnostních či etnických skupin). Reakcí na tento typ nerovností je politika uznání, která se snaží ovlivnit dominantní kulturní hodnoty a změnit náhled na určité skupiny. Příkladem politiky uznání může být zrušení rasové segregace v USA nebo v Jižní Africe či dekriminalizace a uznání práv lidí s odlišnými sexualitami. Třetí dimenze nespravedlností podle Fraser je však již od svého počátku geografická a souvisí s problematikou demokratické reprezentace. Demokratické uspořádání funguje v různých územních jednotkách na základě občanství, které však v současné době stále méně odpovídá skutečným místům života

různých obyvatel. Mezinárodní migrace vytváří stále větší podíl obyvatel, kteří nemají plná práva občanů v zemích, kde reálně žijí a jsou zapojeni do ekonomiky a společenského života. Tito lidé však zároveň stále mají právo na základě svého občanství participovat ve volbách v zemi svého občanství. Někteří Hispánci v Los Angeles, o kterých Soja (2010) pojednává, tak mohou více ovlivnit dění v latinskoamerických zemích, odkud před lety odešli do USA, než dění v jejich současném domově. Obdobně Ukrajinci, Vietnamci nebo Rusové v Česku nemají žádná politická práva, nemohou volit ani být voleni do zastupitelských orgánů v územích, kde žijí, pracují, mají své rodiny apod. Adekvátní reprezentace, tedy právo na demokratické zastoupení v té územní jednotce, kde člověk reálně žije, a ve které je jeho život také bezprostředně ovlivňován rozhodnutími státu nebo samosprávy, je poslední dimenzí spravedlnosti, bez které podle Fraser nemohou být adekvátně vyřešeny otázky přerozdělování a uznání. Každá z dimenzí spravedlnosti má svou významnou geografii – ekonomickou, kulturní a politickou, a zároveň se v jednotlivých místech vzájemně propojují a prolínají, že jejich důsledky není možné na první pohled jednoznačně rozlišit. Sociálně konstruované nerovnosti mohou vést k diskriminaci na trhu práce, která následně povede k ekonomické nerovnosti. Některé skupiny imigrantů jsou postihovány jak svou chudobou (chudobou zemí jejich původu), tak xenofobií společností, kde hledají lepší život, a nakonec i nemožností zapojit se do politického života a ovlivnit tak své postavení v zemi, kam se přistěhovaly.

Problémy, na které Fraser upozorňuje, rezonují s akcenty současných geografických konceptů, jako je právo na město (right to the city) nebo spravedlivé město (just city). Fainstein (2010) uvádí jako tři pilíře, na kterých má být postaveno spravedlivé město rovnost, demokracii a diverzitu. Distributivní spravedlnost nadále zůstává nedílnou součástí výzkumu prostorové spravedlnosti nebo spravedlivého města. Zároveň se však nově zdůrazňuje také ochrana kulturní rozmanitosti, možnosti projevovat různé národnostní, genderové a jiné identity a demokratické rozhodování ve smyslu reálné možnosti lidí ovlivňovat klíčová rozhodnutí o vývoji jejich měst (Fainstein 2010). Harvey (2008) zdůrazňuje odpovědnost kapitalismu za materiální nerovnosti a potřebu ovlivňovat město, získat si v něm své místo. Právo na město je nejen právo využívat město a všechny možnosti, které poskytuje, ale také právo pozměňovat město, zanechat v něm svou stopu, ovlivnit jej tak, aby lépe vyhovovalo potřebám svých obyvatel. Pokud dokážeme změnit město, dokážeme zároveň změnit sebe (Harvey 2008).

Diskuze o prostorové spravedlnosti jsou vedeny s důrazem nebo jasným odkazem na konkrétní problémy a aktuálně probíhající konflikty ve městech, a to často konflikty týkající se základních práv přehlížených skupin. Pozornost také věnují vytváření městského (resp. materiálního) prostředí a jeho funkčního využití a regulace, které předurčuje možnosti a práva různých skupin pohybovat se a

využívat město v budoucnosti (Fainstein 2010). Soja (2010) odkazuje na konflikt spojený s omezováním veřejné dopravy v Los Angeles a jeho výrazný negativní vliv na Hispánce a Afroameričany. Mitchell (2003) varuje před fatálními důsledky přílišné regulace veřejného prostoru na bezdomovce, kteří nemají jiné místo k životu.

Řešení všech diskutovaných problémů je však třeba posuzovat v širším geografickém kontextu, nejen v rámci lokalit, kde se problémy projevují, ale v kontextu dalších řádovostních úrovní, na kterých probíhají procesy, které se lokálně projevují negativně. Harvey (1996) varuje před „militantním lokalizmem“, který se snaží fragmentovaně řešit problém, který má globální příčiny. Až militantní odpor nebo nesouhlas je vázán na dílčí otázku ve velmi omezeném lokálním kontextu a není schopen ani ochoten zohlednit také širší souvislosti. Harvey ukazuje příklad boje odborů v Oxfordu proti zrušení průmyslových závodů a tím i jejich pracovních příležitostí. Deindustrializace v Británii byla ale součástí mnohem širšího procesu vytváření nové mezinárodní dělby práce (Massey 1984) a pozice Británie v ní jako finančního a kontrolního centra, takže podmíněnosti procesů, proti kterým vznikl lokální odpor, ležely na národní a globální úrovni. Lokální odpor nebyl sto postihnout skutečné příčiny problému. Obdobné riziko vzniká v případě hnutí za environmentální spravedlnost, kdy lokální odpor proti umístění znečišťujících provozů nebo odpadů může vést spíše k jejich přemístění, často do rozvojových zemí (Pellow 2000).

Kritická prostorová perspektiva proto musí zohlednit nejen různé dimenze spravedlnosti a jejich propojování v jednotlivých místech, ale také pozici těchto míst v komplexně chápaném prostoru, který je vytvářen řadou ekonomických i kulturních procesů (Soja 2010) probíhajících na různých operačních měřítcích (Lam 2002). Operační měřítko jako rozsah území, ve kterém proces probíhá, vytváří určitou posloupnost procesů od globálních po lokální. Globální organizace ekonomiky a meziregionální dělby práce (Dicken 2003) vytváří základní rámec v globálním systému. Do globálních procesů jsou v jednotlivých místech vkládány další procesy operující na menších měřítcích. Na národním měřítku jsou to především regulační rámce vytvářené aktivitou států (Jessop 2002), které se v současné době částečně přesouvají na nadstátní úroveň, částečně na lokální úroveň (Bevir 2009). Na lokální úrovni probíhá každodenní reprodukce společnosti, zapojení do trhu práce. Zároveň na lokální úrovni může docházet k politické organizaci nebo vzniku sociálních sítí a vzájemné podpoře uvnitř různých komunit.

Výsledné postavení jednotlivce, jeho kvalita života, ale i celková struktura společenských vztahů a spravedlnost jejich uspořádání je výsledkem vzájemného a dlouhodobého spolupůsobení globálních, národních a lokálních procesů v jednotlivých místech. Města s obdobnou pozicí v globální dělbě práce

mohou být z hlediska dosahování spravedlnosti velmi odlišná právě v důsledku odlišných národních nebo lokálních procesů, což např. dokumentovala Fainstein (2010) ve srovnání New Yorku, Londýna a Amsterdamu.

Výše nastíněná diskuze může být využita pro hodnocení existujících politik nebo programů z hlediska jejich přínosu pro prostorovou spravedlnost. Jde především o zhodnocení, nakolik se program zaměřuje na různé dimenze sociálních nespravedlností, a zda a jak se vypořádává s vlivy geografické organizace společnosti na tyto nespravedlnosti. Jinými slovy se jedná o otázku, zda příslušná politika na jedné straně směřuje k odstranění obecně závažné sociální nespravedlnosti na příslušné úrovni (např. státu), a zároveň, zda je odstraňování tohoto problému adekvátní vzhledem ke specifickým podmínkám v jednotlivých místech, nedochází k negativním projevům militantního lokalizmu (pouhého přesouvání problému nebo jeho důsledků mezi různými územními jednotkami) apod. Např. výše uvedený koncept univerzálního základního příjmu, i když by jeho zavedení zlepšilo materiální zajištění řady obyvatel, v podstatě zcela od těchto souvislostí abstrahuje, protože poskytuje každému jednotlivci stejnou částku bez ohledu na geografickou diferenciaci životních potřeb, nákladů a příležitostí.

Rezidenční segregace jako prostorová nespravedlnost

Bydlení má v kontextu ostatních sociálně-prostorových vztahů specifický význam. Místo bydliště je z hlediska časoprostorové geografie uzlem v každodenní mobilitě obyvatel. Z místa bydlení cestují lidé pro ně dostupnými dopravními prostředky do zaměstnání, za službami nebo do míst trávení volného času. Místo, kde jednotlivec nebo domácnost uspokojuje svou základní potřebu trvalého bydlení, vytváří pevný bod v denních vzorcích časoprostorové mobility obyvatel (Novák, Sýkora 2007). V závislosti na kvalitě/rychlosti a dostupnosti různých způsobů dopravy umožňují různá místa bydlišť v denních pohybech obsáhnout různě rozsáhlá území. Zatímco z lokalit v blízkém zázemí Prahy je možné individuální dopravou dojíždět za prací nejen v Pražském metropolitním regionu, ale i do jeho okolí (Novák, Sýkora 2007), v případě závislosti na veřejné dopravě rozsah obsažitelného území výrazně klesá. Ve venkovských oblastech je v některých případech použití veřejné dopravy podmíněno dlouhou pěší docházkou na zastávky, což výrazně prodlužuje cestování a omezuje rozsah území, které je možné denními pohyby obsáhnout (Ivan 2009). Zároveň je cestování podmíněno schopností fyzického pohybu, což vytváří významné omezení pro osoby se zhoršeným zdravotním stavem. Z těchto důvodů je otázka dopravní dostupnosti jedním z důležitých témat akademických diskuzí i aktivit požadujících sociální a prostorovou spravedlnost (Soja 2010).

Pouze území, které je možné denními pohyby z místa bydliště obsáhnout, nabízí jedinci možnosti k uspokojování dalších každodenních životních potřeb a k zapojení do společnosti, ať už jde o možnosti zaměstnání nebo jiného výdělků, školy, obchody se základním zbožím nebo dalšími službami, bezprostřední sociální kontakty apod. Pracovní příležitosti dostupné mimo rámec možné každodenní dojížděky za prací nejsou při dané lokalizaci bydlení pro jedince dostupné. Lokalizace bydlení umísťuje jedince do určité „geografie příležitostí“ (Galster, Killen 1995), kterou se rozumí strukturální předpoklady k naplňování nejen základních životních potřeb, ale k plnému rozvinutí individuálních schopností, participaci na společnosti a dosažení kvalitního života. Vedle pracovních příležitostí se jedná také o možnosti spotřeby v nejširším slova smyslu, možnost socializace a zapojení do sociálních sítí a v nejširším pojetí i o možnost ovlivňovat společnost prostřednictvím demokratických mechanismů. Geografie příležitostí je výsledkem procesů strukturace v procesech nerovnoměrného geografického rozvoje. V důsledku jednání aktérů na různých měřítkových úrovních se geografie příležitostí proměňuje – ať již se jedná o vznik nebo zánik některých pracovních příležitostí při změně pozice lokality v meziregionální nebo mezinárodní dělbě práce nebo o důsledek velkého přísunu nebo naopak nedostatku veřejných investic.

V bydlení dochází k segmentaci domácností na základě jejich nároků a potřeb na velikost a dispozice bytu, a z hlediska jejich disponibilního příjmu, který mohou na pokrytí nákladů na bydlení věnovat (Bourne 1980). Segmentace domácností na trhu s bydlením však není sama o sobě nespravedlivá. Segmentace je nutným důsledkem sociálních rozdílů – ve velikosti domácnosti, v životním stylu – i sociálních nerovností v disponibilním příjmu. V nespravedlnost přechází segmentace tehdy, když z hlediska sociálního není bydlení v nejnižších segmentech důstojné, nebo pokud z hlediska prostorového dochází k významným prostorovým koncentracím jednotlivých segmentů a vzniku rezidenční segregace.

Důstojné bydlení je takové, které odpovídá v kontextu dané společnosti určitému minimálnímu standardu kvality a velikosti pro domácnost určité velikosti a složení (samostatně žijící jednotlivce, rodiny s dětmi apod.). Pro hodnocení kvality bytů se v Česku minulosti používala jejich kategorizace na základě zajištění vytápění (ústřední topení vs. lokální topení v jednotlivých místnostech), sociálního zařízení (toaleta a koupelna v bytě, mimo byt nebo společná s dalšími jednotkami). Přiměřená velikost bytu se vyjadřuje počtem osob v obytné místnosti a rozlohou bytu připadající na jednu osobu.

Extrémním případem nedůstojného bydlení je v evropském kontextu život v podmínkách infrastrukturního vyloučení (Růžička 2011), kdy v obydlí nejsou zajištěny základní infrastrukturní podmínky pro kvalitní život, např. pitná a užitková voda, toaleta, zdroj energie k fungování základních spotřebičů. Vykonávání základních životních potřeb a běžných úkonů je v podmínkách infrastrukturního vyloučení výrazně časově i fyzicky náročnější, než v obvyklém bydlení. Důležitou součástí důstojného bydlení je také dostupnost energie k vytápění. Energetická chudoba – nemožnost pokrýt náklady na energii, zejména v zimním období – se stává významným sociálním rizikem (Buzar 2007). Ve společnosti najdeme samozřejmě také případy, kdy lidé v situaci, která vnějšími znaky odpovídá infrastrukturnímu vyloučení, žijí dobrovolně, protože se rozhodli pro životní styl alternativní k současné společnosti, s důrazem na environmentální hodnoty (Librová 1994). Tato situace není nespravedlivá, pokud existuje možnost změny životního stylu k infrastrukturnímu začlenění, což je obvykle možné v případech, kdy lidé žijící v dobrovolném infrastrukturním vyloučení participují na ekonomických aktivitách a mají tak zajištěn přiměřený příjem. Takovou volbu však nemají např. Růžičkou (2011) studovaní obyvatelé romské osady na východním Slovensku, kterým jejich pozice sociálního vyloučení takové alternativy nenabízí.

Druhým problematickým důsledkem segmentace bytového trhu může být vznik rezidenční segregace, definované jako koncentrace určitých sociálních skupin v určitých čtvrtích nebo lokalitách z důvodu

sociálních nerovností (Sýkora 2010). Vznik rezidenční segregace odráží nerovné postavení na bytovém trhu, jeho segmentaci, v kombinaci s nerovnoměrným prostorovým rozložením nabídky bydlení pro různé segmenty. Bydlení dostupné sociálně slabým skupinám populace je určeno jako zbytek poté, co byla uspokojena selektivní poptávka /preference těch skupin obyvatel, kterým jejich postavení ve společnosti umožňuje volbu mezi různými alternativami bydlení (Cheshire 2007). Pokud je bydlení v jednotlivých segmentech dostupné pouze v některých lokalitách, a to především v takových, kde tvoří významný podíl celkové nabídky bydlení, dochází ke vzniku rezidenční segregace. Různé segmenty bydlení mohou být rozmístěny v různých lokalitách ve vzájemné blízkosti, s možností využívat společně stejné veřejné prostory nebo některé služby. Může však také dojít k jasnému a ostrému rozdělení města na území s homogenními populacemi, které jsou vzájemně velmi odlišné. Takto rozdělené město (Marcusse 1993) v sobě může zahrnovat citadely nejbohatších obyvatel, které jsou oddělené od svého okolí a koncentrují ekonomickou i politickou moc. Takové lokality mají často formu ohrazených a chráněných komunit (Brabec, Sýkora 2009). Vedle těchto koncentrací politických a ekonomických elit však zároveň vznikají ghetta obývaná domácnostmi na druhém konci sociální hierarchie, jejichž možnosti bydlení jsou omezeny právě na nejchudší čtvrti, nebo etnické enklávy imigrantů či jinak kulturně odlišných obyvatel, kteří mohou částečně dobrovolně využívat výhod vzájemné geografické blízkosti v kulturně odlišném prostředí. Ve smyslu Harveyho (1996) momentů sociálních procesů se lidé v různých čtvrtích setkávají s jiným mocenským uspořádáním, která vedou k odlišným diskurzům a reprezentacím sebe a jiných v těchto diskurzích. Rozdílné ekonomické postavení a životní zkušenosti vedou k odlišným hodnotám a aspiracím. Jednání a koordinace je založena na odlišných institucích. Sociální vazby a vztahy navazují příslušníci různých skupin s lidmi, kteří prochází z blízkých sociálních skupin a mají proto jen omezenou bezprostřední zkušenost s lidmi z jiných vrstev společnosti a jiných částí rozděleného města. Také materiální realita a jejich praktiky jsou velmi odlišné (např. ve využívání dopravních prostředků při denních pohybech). V dlouhodobém pohledu se proto narušuje sociální soudržnost a prohlubují se sociální nerovnosti.

Ke vzniku rezidenční segregace však docházet nemusí, pokud je bydlení v různých segmentech dostupné relativně blízko sebe, ve stejných čtvrtích nebo územích. Příkladem zastoupení různých segmentů v jednom území mohou být např. některé obce v zázemí Prahy, které vedle nabídky bydlení v rodinných domech nabízejí také nové bydlení v bytových domech. K obdobnému vývoji může docházet např. při dostavbě sídlišť vzniklých v období socialismu, kdy jsou panelové domy s určitou variabilitou nabízených bytů doplněny novými kondominii, často zaměřenými na obyvatele s vyššími příjmy (např. sídliště Petřiny doplněné kondominiem Hvězda).

Otázky prostorové spravedlnosti a geografického pohledu na spravedlnost nejsou jen obecným epistemologickým a ontologickým přístupem. Řada pohledů a přístupů, které jsou nyní propojovány, vychází nebo byla již dříve diskutována v rámci dlouhodobých výzkumů rezidenční diferenciaci a zejména rezidenční segregace. Rezidenční segregace, definovaná jako prostorově oddělené bydlení různých sociálních skupin z důvodu nerovného postavení mezi nimi (Sýkora 2010), je příkladem významného vlivu prostoru a prostorových vztahů na charakter a význam sociálních nerovností, a tím také na sociální spravedlnost.

Již definice rezidenční segregace je spojena s nerovným postavením mezi různými lidmi nebo skupinami obyvatel. Základní mechanismus segregace – pricing out (Cheshire 2007), tedy vytlačení chudých obyvatel z atraktivních lokalit těmi, kdo si mohou dovolit platit vyšší rentu, se vztahuje k ekonomické dimenzi nespravedlnosti. Otázky neuznání a nereprezentace se projevují spíše zprostředkovaně (vlivem na ekonomické postavení jednotlivce nebo domácnosti), i když v minulosti bylo v řadě zemí přímo institucionalizováno oddělení různých ras (Myrdal 1944, Smith 1994).

V konkrétních územích se vzájemně prolínají a násobí negativní důsledky řady často odděleně chápaných nespravedlností. Klasická Myrdalova teorie vícenásobné kumulované kauzality (Myrdal 1944, Blažek, Uhlíř 2011) má svůj původ ve výzkumu Afroameričanů v USA, kteří byli diskriminováni v řadě sfér (vzdělání, zaměstnání, bydlení, doprava apod.), a navíc bydleli v segregovaných lokalitách. Oddělené bydlení různých sociálních skupin může vytvářet dlouhodobě odlišné zkušenosti. Socializace, procesy získávání základní orientace ve společnosti, získávání sociálních kontaktů i významů a interpretací reality probíhá v různých prostorech – socializace je proto prostorová (Paasi 2001) a vede k různým výsledkům – různě socializovaným osobnostem s odlišnými životními zkušenostmi, náhledy na svět, představami o budoucím směřování apod. V případě velkých odlišností mezi prostorovými socializacemi může docházet k nepochopení mezi různými skupinami, které žijí vedle sebe v jednom městě, v jeho různých čtvrtích.

Oddělení různých ras nebo tříd je výraznější v amerických městech než v evropských, zároveň se odlišuje také charakter lokalit koncentrujících sociálně slabé (Wacquant 2007). Segregace v USA vychází z dlouhé historie neplnoprávného postavení Afroameričanů ve společnosti. I přes zlepšení situace Afroameričanů po odstranění institucionální diskriminace a přiznání občanských a politických práv nedošlo k odstranění rezidenční segregace. Segregační procesy umožňují bohatším domácnostem s rozsáhlejšími zdroji výběr z širšího spektra rezidenčních lokalit, zatímco chudší domácnosti zůstávají omezeny na čtvrti, které nejsou atraktivní. Afroameričané v USA bydleli často ve čtvrtích vnitřních měst, které nebyly atraktivní pro bydlení jiných ras, a to i z důvodu příliš velké

hustoty zalidnění a špatného stavu bytového fondu. Poté, co se střední třída Afroameričanů v USA suburbanizovala, zůstaly ve vnitřních čtvrtích řady měst především chudé afroamerické domácnosti s nižším vzděláním a sociálním kapitálem (Wilson 1987). Zároveň probíhající procesy deindustrializace znamenaly ztrátu pracovních příležitostí právě v těchto městech a pro nízko kvalifikované obyvatele. Odchod střední třídy znamenal, že v rámci těchto čtvrtí zmizela solidarita a vzájemná podpora mezi sousedy z různých tříd, nebo podpora organizovaná církvemi. Naopak se do těchto čtvrtí začala soustřeďovat kriminalita a další negativní důsledky koncentrované chudoby.

Rezidenční segregace ve svých důsledcích může prohlubovat sociální nerovnosti. K počáteční nerovnosti v příjmu resp. možnosti pořídit si bydlení jen v některých lokalitách se mohou přidat další dimenze. Čtvrti, kde jsou segregováni chudí, nejsou atraktivní pro kvalitní lékaře nebo učitele. Může docházet ke zhoršování kvality těchto i dalších služeb. Mezi obyvateli segregovaných lokalit se sice může rozvíjet sociální kapitál (DeFilippis 2000), ale užitek z něj je malý, protože obyvatelé nemají moc nebo jiné zdroje, které by mohli sdílet. Výzkumy environmentální spravedlnosti ukázaly i nebezpečí zhoršení životního prostředí. Dalším znevýhodněním může být vnější stigmatizace na základě bydlení na „špatné adrese“. Všem obyvatelům ghetta mohou být přisuzovány určité vlastnosti na základě předsudků, které dále zhorší jejich postavení ve společnosti. V případě dlouhodobé existence se navíc může dlouhodobě zhoršovat kvalita bytového fondu. Nerovnosti, které jsou často chápány odděleně, se v těchto lokalitách mění na mnohonásobná znevýhodnění (multiple deprivations) jak v oblasti materiální (kvalita bydlení, životního prostředí), tak ve sféře sociálních vztahů (nezaměstnanost, kvalita vzdělání a služeb) a v reprezentacích (vnější stigmatizace).

Výzkumy rezidenční segregace také ukázaly, že možnost řešení problémů segregovaných lokalit pouze na místní úrovni je velmi omezená. Segregace chudých v některých lokalitách je spojena s dobrovolnou separací bohatých nebo střední třídy v jiných lokalitách (Wilson 1987, Sýkora 2007). Některé problémy mohou být odstraněny nebo alespoň zmírněny i v případě přetrvávající rezidenční segregace. Segregované čtvrti v Chicagu a v Paříži se díky aktivitám sociálního státu výrazně odlišovaly v míře chudoby nebo rozsahu sociálně-patologických jevů (Wacquant 2007). Dlouhodobé řešení problémů segregace je však spatřováno ve vytvoření takových podmínek na trhu s bydlením, aby vedly ke vzniku sociálního smíšení obyvatel v jednotlivých čtvrtích (social mix). Otázky rezidenční segregace se proto stávají součástí diskuze o bytových politikách a jejich cílech.

Bytové politiky, sociální bydlení a prostorová spravedlnost

Rozmach bytových politik je obecně spojován s růstem významu sociálního státu v Evropě i v USA zejména po druhé světové válce. Některá opatření a podpory zajištění bydlení pro obyvatele s nižším příjmem však existovaly již v 19. století, např. ve formě svépomocných družstev, které často pomohly spíše lépe placeným kvalifikovaným dělníkům, nebo ve formě kvantitativně nepříliš rozsáhlé výstavby podporované státem (Engels 1872). Systematičtější a rozsáhlejší spektrum nástrojů bytové politiky (včetně aktivní role veřejného sektoru při vytváření nabídky bydlení) však vzniklo až v polovině 20. století v souvislosti s rozvojem sociálního státu.

Nástroje bytové politiky se z ekonomického pohledu rozdělují na opatření na straně poptávky a na straně nabídky. Opatření na straně poptávky podporují domácnosti jako kupující na bytovém trhu tím, že zvyšují množství prostředků, které mohou domácnosti vydat na pořízení vlastního bydlení nebo na nájem. V USA je nejrozšířenějším a finančně nejnákladnějším nástrojem podpory poptávky daňový odpočet hypotečních úvěrů. V Česku je tímto nástrojem státní podpora stavebního spoření. Opatření na straně poptávky v podstatě přidávají část veřejných prostředků těm, kteří se rozhodnou investovat vlastní prostředky do pořízení nebo zlepšení bydlení. V případě daňového zvýhodnění hypotečních úvěrů zaplatí jednotlivec nebo domácnost nižší daně, než jaké by platil, pokud by hypoteční úvěr neměl (nerealizoval by investici do bydlení). Tento mechanismus zvýhodňuje investici do bydlení před jinými investicemi. Podpora stavebního spoření funguje obdobně s tím rozdílem, že stát vkládá dodatečné prostředky k úsporám občanů, které mohou být využity pouze na investice spojené s bydlením (pořízení nebo modernizace bytů a domů). Tato opatření na straně poptávky podporují zejména vyšší a střední třídu, která je schopna část svých příjmů investovat do bydlení.

Dalším opatřením na straně poptávky, které je specificky zaměřeno na nízkopříjmové skupiny obyvatel, jsou sociální dávky pokrývající náklady spojené s bydlením (v české terminologii „příspěvek na bydlení“, v USA „housing voucher“). Díky této podpoře si mohou nízkopříjmové domácnosti pronajmout kvalitnější nebo větší byt, nebo byt v lepší lokalitě, než pokud by byly odkázány jen na své prostředky. Sociální dávka pokryje část nákladů na bydlení tak, aby podíl výdajů domácnosti na bydlení byl přiměřený.

Opatření na straně nabídky se zaměřují na stimulaci bytové výstavby a tím působí na rozšíření nabídky bydlení v určité kvalitě a někdy v určité cenové relaci (specificky zaměřené na nějaký segment bytového trhu). Rozmach výstavby veřejného bydlení je spojován zejména s odstraňováním

válečných škod ve Velké Británii a nutností řešit akutní fyzickou nedostupnost bydlení (bytů bylo výrazně méně, než domácností). Situace poválečné ekonomiky neumožňovala v Británii napodobit americkou cestu suburbanizace založené na developerské výstavbě a hypotečních úvěrech. Vznikla proto rozsáhlá veřejná bytová výstavba, která měla univerzalistický charakter (Suchalová, Staroňová 2010). Bydlení nabízené veřejným sektorem tak nebylo určeno pouze jako „sociální bydlení“ v užším slova smyslu, ale jako standardní bydlení pro širší vrstvy obyvatelstva. Výstavba organizovaná a financovaná veřejným sektorem měla velký podíl na celkové výstavbě. V Česku byla takovým nástrojem politika „komplexní bytové výstavby“ v období socialismu, která zajišťovala naprostou většinu nových bytů od 50. let až do první poloviny 90. let, kdy byla opuštěna. Univerzalistický charakter měla také např. bytová výstavba v Honh-Kongu (Yung 2008).

Veřejná výstavba bydlení však může být cílená na úzeji specifikovanou skupinu obyvatel (Suchalová, Staroňová 2010). Příkladem je program „public housing“ v USA především ve 40. a 50. letech, který byl určen pro velmi úzkou skupinu nejchudších, a jehož výstavba i provoz jsou dotovány do současnosti. Public housing nabídlo řadě domácností bydlení vyšší kvality, než měly předtím v přelidněných a zastaralých bytech ve vnitřních městech. Nová výstavba cíleně zaměřeného sociálního bydlení je spojena s rizikem vzniku rezidenční segregace. Studie již v období výstavby „public housing“ v USA poukázaly na praktiky rozhodování o umístění bydlení pro chudé, které bylo vnímáno obyvateli a místními politiky jako nežádoucí. Mayerson, Benfield (1955) detailně popsali rozhodování a popis nové výstavby v Chicagu, kde v důsledku bojů různých politiků, NIMBY-efektu, v té době ještě praktikované institucionální rasové diskriminace došlo výstavbě velkých bytových projektů v lokalitách, které byly k jejich bydlení jediné politicky odsouhlasitelné, ale zároveň k takovému využití nevhodné. Jednalo se především o místa v blízkosti dálnic, továren nebo izolovaná od okolní zástavby. Velmi rychle proto došlo ke vzniku rezidenční segregace, která následně vedla k negativnímu vnímání public housing i ke koncentraci sociálních problémů (Turner, Popkin, Rawlings 2008). Úzké vymezení cílové skupiny možných nájemníků vedlo k některým problémům: lokality public housing se staly ghetty nebo součástí ghett (Mayeron, Benfield 1995) a přísné limity maximálního příjmu znamenaly pro některé domácnosti povinnost odstěhovat se z veřejného bydlení jen několik dní poté, co získaly lepší zaměstnání s vyšším příjmem (Mahoney 1990). V Česku je takto podporována v omezeném rozsahu výstavba bydlení pro zdravotně postižené nebo výstavba a provoz domů s pečovatelskou službou.

Rizika spojená s výstavbou veřejného bydlení v USA jsou z velké části relevantní i pro podobné programy v jiných zemích včetně Česka. Výstavba sociálního bydlení probíhá v řadě ohledů

v podobném kontextu. Sociální bydlení je v současnosti spíše okrajovým segmentem na bytovém trhu, na kterém dominuje individuální vlastnictví a podpora hypoték či stavebního spoření. Dominantní novou výstavbou jsou rodinné domy, často v sociálně homogenních suburbánních oblastech, kam lidé odcházejí z původních sociálně smíšených sídlišť. Rasová diskriminace, v té době v USA ještě praktikovaná i veřejnými institucemi, je sice v Česku protiprávní, na druhou stranu však řada studií i výzkumů veřejného mínění ukazuje negativní vnímání romského etnika, což vede i k jejich diskriminaci při zajišťování bydlení (Hirt, Jakoubek 2006). I přes nižší úroveň rezidenční segregace tak v Česku probíhají segregační procesy řízené obdobnými mechanizmy, jako v USA na přelomu 40. a 50. let. Na druhou stranu zároveň existují podstatné odlišnosti, zejména ve stále výrazně nižší sociální diferenciaci v Česku, která je omezována redistributivními mechanizmy sociálního státu. Nájemníci sociálního bydlení v Česku také mohou být z mnohem širší skupiny obyvatel – v USA je možnost bydlení v public housing omezena na mnohem užší skupinu obyvatel.

Česká situace je však ovlivněna odlišným vývojem veřejného bydlení v evropských a socialistických zemích. Veřejné bydlení v Evropě jako podpora na straně nabídkyzpočátku řešilo fyzickou a finanční nedostupnost bydlení po druhé světové válce (King 2006, Tomann 2006). Až později přestávalo (v různých zemích různě rychle) mít univerzalistický charakter a stávalo se bydlením pro určitý segment společnosti, který nemohl dosáhnout na tržní bydlení.

Jak hodnotit bytové politiky z hlediska sociální a prostorové spravedlnosti? Vzhledem k sociálně-prostorové dialektice musí takové hodnocení nutně zohlednit jak sociální, tak prostorovou dimenzi, jinak by bylo neúplné. Zároveň musí zohlednit otázky procedurální i distributivní spravedlnosti („social justice justly achieved“ – Harvey 1973).

Hodnocení spravedlnosti nebo nespravedlnosti v bytové politice zatím často od prostorových kontextů abstrahuje a zaměřuje se především na to, jak podporuje bytová politika různé sociální skupiny, a zda adekvátně reaguje na jejich postavení a potřeby. Podpora různých skupin by měla směřovat k žádoucímu výsledku – společnosti s pouze legitimní příčinou a rozsahem nerovností. Yung (2008) zdůrazňuje, že „s rovnými by mělo být zacházeno stejně, a naopak se vzájemně nerovnými by mělo být zacházeno odlišně“. Proto byla výrazně kritizována a nakonec zrušena rasová segregace v americkém veřejném bydlení, která vytvářela nerovnost mezi ekonomicky stejně postavenými domácnostmi jen na základě nelegitimní rasové nerovnosti. Další kritika směřuje k rozsahu finančních podpor pro různé skupiny obyvatel. Bytová politika v USA jednoznačně výrazněji podporuje vlastnické bydlení a v menším rozsahu nájemní bydlení. Daňové odpočty při splácení hypotéky, které mohou využít především domácnosti z vyšší a střední třídy, jsou v absolutních částkách několikanásobně

vyšší než podpory dostupné nízkopříjmovým skupinám obyvatel – podpora výstavby veřejného nebo soukromého nájemního bydlení nebo příspěvky na bydlení (Schwartz 2010).

Vedle spravedlivého rozdělení podpory mezi různé skupiny obyvatel je však podstatná také prostorová dimenze - lokalizace podpory ve vztahu ke geografii příležitostí. Výstavba sociálního bydlení v USA na jedné straně poskytla řadě domácností mnohem kvalitnější bydlení, než měly v minulosti, a přispěla tak k odstranění slumů nekvalitního a přeplněného bydlení. Na druhé straně však potvrdila nebo i vytvořila rezidenční segregaci s řadou dalších negativních důsledků. Také příspěvky na bydlení („housing vouchers“), které jsou v USA vypláceny přímo pronajímatelům, a jejich využití je navíc závislé na dobrovolném souhlasu pronajímatele, vedou ve svém důsledku opět k vytváření rezidenční segregace (Wyly, DeFilippis 2010). Hodnocení takových programů je přinejmenším sporné, protože vedou jak k okamžitému pozitivnímu výsledku (zajištění bydlení), tak k dlouhodobým rizikům (segregace jako mechanismus z dlouhodobého hlediska narušující sociální soudržnost a prohlubující sociální nerovnosti). Vedle rezidenční segregace dokumentované především na úrovni měst, která vzniká koncentrací podporovaného sociálního bydlení do určitých lokalit, je z prostorového hlediska podstatný také soulad nabídky podporovaného bydlení s potřebami obyvatel v daném místě. Nedostupnost bydlení v metropolitních oblastech (v USA například také dlouhé čekací doby na veřejné bydlení nebo příspěvky na bydlení) může vést k migraci do měst a regionů s dostupnějším bydlením, ve kterých ale zároveň nejsou tak rozsáhlé příležitosti. Rezidenční segregace, která je jako problém diskutována tradičně na úrovni měst, se tak může přenést na vyšší řádovostní úroveň. Bariéry fyzických vzdáleností a omezenějších příležitostí z důvodu geografické organizace společnosti však mohou vést k ještě hlubšímu odloučení těchto obyvatel od zbytku společnosti.

Kritická prostorová perspektiva na bydlení a bytovou politiku proto zohledňuje jak sociální aspekty těchto politik – zda jsou podporovány ti nejpotřebnější, resp. zda není nějaká potřebná skupina opomíjena, tak prostorové aspekty – zda tato podpora umožňuje žít v lokalitách nabízejících dostatečné příležitosti a nevytváří rezidenční segregaci.

Geografie a spravedlnost - shrnutí

Vývoj chápání spravedlnosti v geografii se postupně proměňuje v souvislosti s vývojem jak geografie jako disciplíny, tak v reakci na proměňující se akcenty v diskuzích sociální spravedlnosti. Geografie sociální spravedlnosti začínala od srovnání prostorových struktur rozmístění určitých skupin obyvatel, popř. jejich srovnání s charakteristikami kvality prostředí (environmentální spravedlnost). Nerovnoměrnosti v tomto rozložení byly (od určité míry) považovány za nespravedlivé, protože spravedlnost byla chápána jako rovnost, a to nejčastěji jako rovnost ve výsledné distribuci (Smith 1994).

Posun geografie k post-positivistickým přístupům a rozvoj kritické geografie vedl k rozšíření zájmu geografie od prostorových vzorců/struktur také k podmiňujícím sociálním procesům, k propojení geografického a sociálního (Soja 1980, Gregory, Urry 1985). Také náhled na sociální spravedlnost se postupně posunul od distributivních k procedurálním aspektům a začal zohledňovat sociálně konstruované nerovnosti i nespravedlnosti v konkrétních sociálních vztazích (Young 1990). V geografii se tento posun projevil jak některými pracemi zaměřenými (také) na procedurální otázky environmentální spravedlnosti (Harvey 1996), tak především rozvojem diskuzí o prostorové spravedlnosti, spravedlivém městě nebo právu na město (Harvey 2008, Marcuse a kol. 2009, Fainstein 2010) a odlišení různých vzájemně propojených dimenzí nespravedlností (Fraser 2007, Fraser, Honnott 2003). Tyto diskuze rezonují s dlouhodobými výzkumy rezidenční segregace a umožňují konceptualizovat spravedlnost v kritické prostorové (geografické) perspektivě. Pochopení vlivu prostoru na společenské vztahy však může výrazně přispět jak k tradičním teoriím spravedlnosti zaměřeným na distribuci zdrojů, tak k aktuálně diskutovaným sociálně-konstruktivistickým pohledům na problematiku spravedlnosti a nespravedlnosti. Geografický přístup využívající konkrétní zkušenosti z různých míst a propojující materiální realitu (přírodu a člověkem vytvořené prostředí), realitu sociálních vztahů i sociálně konstruované reprezentace reality, pluralitní interpretace a různé přisuzované významy.

Hlavní přínos diskuzí o spravedlnosti nevidím v konfrontaci jednotlivých teorií a principů, ale v poukázání na mnohost perspektiv a pohledů. Každá teorie nebo princip má své opodstatnění v určitých situacích. Snaha učinit jeden princip spravedlnosti univerzálním a prosazovat jej bez ohledu na ostatní souvislosti by však bylo popřením rozmanitosti reality i některých lidských potřeb. Tuto pozici obhajují na základě praktického rozumu (Sayer 2011), pohledu na svět vycházejícího z různých životních situací a jejich morálního/etického hodnocení z pohledu jednotlivců a jejich potřeb, nikoliv a

priori z perspektivy teorií spravedlnosti. Zřejmě každá teorie spravedlnosti, která zdůrazňuje určitý dílčí princip nebo základní pravidlo distributivní spravedlnosti, se dostane do situací, kdy jejich striktní aplikace je v konfliktu s praktickým rozumem. Post-socialistické společnosti reagují na přílišné zdůrazňování egalitárních principů, např. rovnosti v odměně (Matějů, Vlachová 1998). V důsledku nivelizace v odměňování nebyly ohodnoceny rozdíly v úsilí, kvalitě nebo nutné předchozí přípravě na výkon zaměstnání, což bylo opodstatněně vnímáno jako nespravedlnost. Naopak libertariánský přístup zdůrazňující svobodné transakce mezi jedinci, které povedou ke spravedlivým výsledkům, se dostává do rozporu se sociálními nerovnostmi, které ovlivňují a formují jedince od jeho narození. Rodinné zázemí a socializace v prostředí elity nebo naopak v prostředí sociálně vyloučené lokality vytváří obtížně překonatelné sociální nerovnosti od dětství, než jedinci začnou být považováni za schopné uzavírat s jinými lidmi transakce.

V kontextu kritického přístupu považuji relevanci teoretického rámce pro řešení praktických potřeb člověka a odstraňování společenských problémů za přednější před teoretickou vyhraněností ve smyslu využívání jedné (jediné) teoretické pozice. Snaha o dosažení spravedlnosti v reálném světě, resp. o změnu sociálních (sociálně-prostorových) vztahů tak, aby byly odstraněny a nevznikaly nespravedlnosti, musí obsahovat kritickou reflexi hrozeb plynoucích z výše nastíněného nadužívání některého z principů spravedlnosti i v situacích, kdy tento princip není adekvátní. Uznání nutnosti kombinace různých principů spravedlnosti – v závislosti na konkrétních objektech spravedlnosti a kontextu – je adekvátní reakcí na komplexitu sociálně-prostorových vztahů, se kterou se musí jedinec a společnost ve svém jednání vypořádat.

Usilování o spravedlnost, zejména o spravedlnost vymezenou na základě dílčího principu nebo perspektivy, nemůže být jediným cílem nebo principem organizace společnosti. V případě takové absolutizace konceptu spravedlnosti by společnost čelila hrozbě ideokratického způsobu vlády (Aron in Musil 2001). Ideokracie by nastala, pokud by se podle cíle/myšlenky dosažení určitým způsobem definované (spravedlivé) společnosti přizpůsobovaly všechny společenské instituce i jednotlivci. Z pohledu strukturační teorie (Giddens 1984) by se jednalo o snahu determinovat jednání aktérů strukturou. Idea, která přeroste do ideokracie, ztrácí svůj kritický potenciál – nepřipouští kritickou reflexi vývoje a důsledků svého uplatňování ve společenské praxi. Nevedla by proto k dosažení svých ideálů, a zároveň by mohla vést k potlačení dalších idejí a cílů, které mají ve společnosti s pokročilou dělbou práce své místo. Idea sociální a prostorové spravedlnosti nemá sama o sobě kapacitu na řešení všech otázek komplexního vztahu člověka a prostředí – musí být uvažovány v kontextu možností přírodního prostředí, udržitelného rozvoje či ekonomické efektivity.

Bytová politika a obecní bydlení v Česku v transformačním období

Změny v sektoru bydlení, bytových politikách a v obecním bydlení byly jednou z dílčích evolučních adaptací na revoluční změnu politického režimu v roce 1989 (Sýkora, Bouzarovski 2012). Pro pochopení změn v bytové politice a sociálním bydlení je proto potřeba nastínit širší kontext těchto přeměn.

Evoluční přístup ke studiu transformačních procesů

Evoluční přístup, aplikovaný především v ekonomické geografii, ale i v jiných tématech, vychází z přesvědčení, že nutnou součástí poznání musí být také zachycení vývoje a dynamiky studovaného objektu, a dále z uznání komplexity sociálních jevů a jejich obtížné předvídatelnosti, kdy konečný výsledek může být ovlivněn řadou náhodně působících procesů (Grabher 2009). Inspirace z evoluční biologie jsou proto využívány společně s dalšími teoriemi k poznání příčin a dynamiky změn a vývoje studovaných objektů (Jungwiertová 2008).

Evoluční perspektiva zdůrazňuje vzájemné propojení těchto systémů, ve kterých může i malá náhodná událost výrazně ovlivnit dlouhodobý vývoj. Zároveň však zdůrazňuje, že tyto malé vlivy se mohou prosadit pouze v některých specifických obdobích, kdy dochází ve vývoji systému k nestabilitě a vytváření nové vývojové trajektorie. Zatímco v některých obdobích mohou tyto náhodné vlivy vést k významným změnám, následně dochází ke stabilizaci vývoje v určité trajektorii, s určitými omezeními alternativních rozhodnutí (Jungwiertová 2008, Martin 2009). Období vzniku a stabilizace určité vývojové trajektorie je označováno jako path formation (Martin 2009) nebo path shaping (Sýkora 2008). V období svého vzniku je nová vývojová trajektorie chápána jako vhodné řešení určitého problému, které je ekonomicky efektivní. Po vzniku určité trajektorie dochází k jejímu prosazení a ukotvení v široké síti sociálních vztahů, v diskurzu a přisuzovaných významech i v materiální realitě.

V evoluční ekonomické geografii je zafixování určité vývojové trajektorie vysvětlováno pomocí ekonomických konceptů na základě zvyšující se návratnosti původní investice díky jejímu umožnění, usnadnění učení a koordinace nebo na základě vzniklých externalit – technologické propojenosti různých výroby, které navíc vyžadují specificky kvalifikovanou obsluhu, brání dílčí změně a vytváří úspory z rozsahu (Martin 2009). Vznik a stabilizaci určité trajektorie však můžeme interpretovat

s využitím teorie strukturace (Giddens 1984). Opakovaným jednáním aktérů se jejich činnosti stanou rutinní a vytvoří určitou strukturu, která usnadňuje tyto činnosti, vytváří pro ně optimální předpoklady. Tyto struktury můžeme identifikovat ve všech sférách nebo momentech sociálních procesů, které byly diskutovány výše. Situace, kdy je určitá trajektorie natolik stabilizovaná, že její změna by vyžadovala velmi významné úsilí, se označuje jako lock-in.

Přestože na svém počátku byla vzniklá trajektorie vhodná, postupem vývoje začnou vznikat důsledky, které jsou nežádoucí nebo nevhodné. Vývoj se stane path-dependent, závislý na zvolené cestě, která nejen vede k již nežádoucím výsledkům, ale omezuje i alternativní možnosti rozhodování (Jungwiertová 2008).

Koncept path dependence je v současnosti používán v řadě oborů, např. v evoluční ekonomické geografii a v regionálním rozvoji jako jeden z konceptů inspirovaných evoluční biologii (Jungwiertová 2008). Path dependence označuje situace, kdy rozhodnutí učiněná v minulosti vedou k situacím, které jsou v současnosti považovány za neefektivní nebo nežádoucí. Zároveň jsou však v důsledku těchto minulých rozhodnutí také omezeny alternativy, které je možné uskutečnit – došlo k situaci uzamčení (lock-in), kdy alternativní řešení jsou spojena s velkými náklady a původní řešení je tedy jen obtížně změnitelné (Jungwiertová 2008, Martin 2005).

Klasickým příkladem path-dependence je využívání klávesnice QWERTY (Blažek, Uhlíř 2002). V ekonomické geografii se používá k vysvětlení problémů ekonomické restrukturalizace v regionech, které v důsledku globalizace a nové mezinárodní dělby práce nemohou uplatnit svou původní produkci na světovém trhu. V minulosti vytvořené materiální infrastruktury (továrny, dopravní sítě apod.), sociální vztahy a instituce (sociální a lidský kapitál, klíčové vazby mezi aktéry) nebo diskurzivní praktiky (identita území spojená s určitými aktivitami, např. „černá Ostrava“) brání rychlé a zásadní změně ekonomické struktury regionu. Obdobně lze nahlížet i na situaci v socialistických zemích v závěru 80. let. Instituce komunistických režimů se nedokázaly vypořádat s výzvami post-industriální transformace, zhoršujícího se životního prostředí, zaostáváním v ekonomické i životní úrodě, a dokonce ani s impulzem vnitřní přestavby a demokratizace systému v druhé polovině 80. let. Neschopnost řešit aktuální problémy vedla k rozpadu do té doby hegemonního diskursu „budování rozvinuté socialistické společnosti“, který již nedokázal artikulovat reálné zájmy a problémy, a současně ke zhroucení institucionálního uspořádání komunistického režimu (Pullmann 2011).

Objevující se problémy však přesto vedou k hledání nových alternativ. V závislosti na míře změny jsou tyto procesy označovány buď jako konverze v rámci dynamického procesu (path as dynamic proces,

Martin 2009), nebo přímo jako path breaking, kdy dochází k zásadním změnám (Sýkora 2008). Odlišné termíny ukazují rozdílné vnímání vývoje jako dlouhodobějšího procesu postupných proměn, nebo naopak jako sledu relativně dlouhých období stability, mezi kterými jsou relativně krátká období významných transformací, které přinášejí zásadní změny. Vývoj společnosti nebo některých jejích částí chápou evoluční přístupy jako proces, kdy neustále dochází k určitým změnám (Goodwin 2001), a kde tedy jde vymezit období dlouhé stability pouze za cenu značného zjednodušení. Obě perspektivy se mohou vzájemně doplňovat. Perspektiva path-breaking zdůrazňuje skutečně zásadní proměny základních pravidel a principů sociálních, ekonomických a politických vztahů, jakými je např. vznik komunistického režimu v roce 1948 nebo jeho zánik v roce 1989, která znamenala zásadní proměnu společnosti. Naopak druhý pohled, zaměřený na procesy změn, bude zdůrazňovat možná drobnější, ale neustále probíhající změny, které jednotlivě nemusí být tak zásadní, ale které i při zachování základních principů organizace společnosti způsobují změny nebo naopak přetrvávání některých aktivit či vztahů. Tato perspektiva vedle zásadních změn v letech 1948 a 1989 zaznamenává také např. počátek znárodnění ekonomiky v roce 1945 a centrální ekonomické plánování poválečné obnovy, různě úspěšné ekonomické a politické reformy v období mezi roky 1948-1989 nebo složitost transformačních procesů po roce 1989, kdy i za nových pravidel hry přetrvávají prostorové struktury vzniklé minulým vývojem (Sýkora 2007), nebo kdy jsou změny v některých odvětvích ekonomiky jen velmi pozvolné (Pavlínek 2000).

Obdobně lze teorii strukturace využít pro pochopení obtížností path breaking. Struktura vytvořená předchozím jednáním aktérů již neodpovídá jejich potřebám, protože podporuje takové aktivity, které již aktéři nepovažují za žádoucí, a zabraňuje nebo znesnadňuje chtěné aktivity. Nové aktivity jsou proto zaměřeny na změnu. Existující struktury však zpětně ovlivňují možnosti aktérů, kteří musí překonávat strukturální překážky alternativního jednání. Vzhledem k multipodmíněnosti společenských procesů a jejich propojení pak může mít proces odstranění - path dependence změn struktury úsilím aktérů - řadu překážek. Rozšíření původně úzce ekonomické perspektivy umožní vidět příčiny zafixování určitého vývoje a jeho souvislosti v širším kontextu podmíněností. „*Principy, které podmiňují evoluci, jsou pro nás zahalené, protože lidé v historii udělali mnohem více podle soupeřících skupinových nebo individuálních zájmů, než podle nějakých principů ovládajících evoluci podobných těm, které Darwin popsal na evoluci přírody* (Harvey 2011).“

Evoluční pohled na společnost proto musí být otevřený k širokému spektru podmíněností vývoje, vzniku nebo možností řešení problémů, např. sociální nespravedlnosti. Zdroje nespravedlností podle Fraser (2007) leží v organizaci ekonomiky (ekonomické sféře), v dominantních diskurzech (sociální

sféře) i v geografických dimenzích demokratické politiky (politické sféře). Všechny tyto sféry se neustále proměňují. Harvey (2011) hovoří o ko-evoluci, společném vývoji ekonomiky, společnosti, politiky, technologií a dalších oblastí lidské činnosti, které se neustále ovlivňují.

Česká bytová politika: vytváření základního rámce

Bytová politika před rokem 1989 byla charakteristická především dominancí státu, který byl hlavním poskytovatelem bydlení pro (téměř) všechny obyvatele. Univerzalistický systém státem podporované a geograficky usměrňované politiky komplexní bytové výstavby zajišťoval novou nabídku bytů především v panelových domech na sídlištích. Bydlení bylo státem výrazně dotováno, zároveň však nenabízelo příliš mnoho alternativ. Administrativní systém přidělování bytů umožňoval také zvýhodnění nebo znevýhodnění určitých skupin a vytváření nerovností ve zdánlivě egalitárním systému, v rámci kterého však existovaly jak oblasti nově postaveného bydlení, tak starší bytový fond ve vnitřních městech, který nebyl dostatečně udržován (Szelenyi 1983). Ve společnosti zajišťující každému příjem v povinném zaměstnání nelze hovořit o existenci specifického sociálního bydlení, protože de facto neexistovala jednoznačně sociálně znevýhodněná skupina a oficiální ideologie existenci takové skupiny ani nepřipouštěla. Specifickým případem může být časté přidělování bydlení Romům do historických center měst s nízkou kvalitou bydlení a velmi omezenými investicemi (Víšek 2002).

Situaci na konci komunistického režimu (nejen v otázkách bydlení, ale i v obecném nastavení společenských a ekonomických mechanismů) je možno označit jako závislost na zvolené cestě (path dependence). Post-socialistické transformační procesy jsou potom cílenou snahou znovunastolit alternativy, které předtím komunistický režim uzavřel, jako jsou soukromé vlastnictví výrobních prostředků, tržní stanovení cen a připuštění vnitřní konkurence, otevření se světové ekonomice a tím i zahraniční konkurenci, ale i zahraničním investicím apod.

Současná bytová politika v Česku je výsledkem transformačních procesů probíhajících od počátku 90. let. Transformační procesy je možné charakterizovat jako revoluční změnu s cílem odstranit politicky nelegitimní a ekonomicky neefektivní komunistický režim a jeho pravidla. Po revoluční změně následovaly postupné evoluční adaptace, kdy se jednotliví aktéři a následně i společenské a geografické struktury adaptovaly na nově vytvořená pravidla hry (Sýkora 2008, Sýkora, Bouzarovski 2012). Tyto transformační procesy byly zatíženy pozůstatky institucí a praktik z předcházejícího období i nedostatkem zkušeností s fungováním demokratického a tržního systému a řešení jeho problémů a konfliktů, což Sztompka (1993) označil jako nedostatek civilizačních kompetencí. Výsledný systém je proto specifickou kombinací výsledků předchozího dlouhodobého vývoje (vytvořené materiální a prostorové struktury, některé instituce apod.) a nových prvků, které vznikají evoluční adaptací stávajících aktérů na nově nastavená legislativní pravidla.

Post-socialistická transformace probíhala v období, kdy ve veřejném sektoru v západních zemích probíhal proces změny měřítka vládnutí - governance rescaling (Bevir 2009). V rámci tohoto procesu docházelo jednak k odevzdávání některých kompetencí z národních států na nově vytvářené nadnárodní instituce (zejména na orgány Evropské unie) a zároveň docházelo k přesunu kompetencí na správní a samosprávní jednotky nižší úrovně – regiony a obce. Dřívější agendy centrálních úřadů byly převedeny na lokální nebo regionální úroveň s tím, že centrální vláda pouze nastavovala obecná pravidla a rámce pro fungování institucí na lokální úrovni. Změna měřítka vládnutí je dlouhodobý a pozvolný evoluční proces. Změna měřítka vládnutí znamená nejen změnu způsobu práce nebo dokonce zánik již existujících institucí, ale také vytvoření nových institucí, zakotvení jejich vzájemných vztahů, navázání formálních a neformálních kontaktů mezi klíčovými aktéry apod. Posílení lokální úrovně, zejména obnovení samosprávy na obecní úrovni, a s odstupem poté zřízení krajských samospráv, je příkladem procesu změny měřítka vládnutí v Česku (Hampel, Dostál 2007). V Česku byl proces změny měřítka ještě zvýrazněn předchozí centralizací rozhodování a hierarchickou podřízeností krajských, okresních a obecních národních výborů centru a obnovením obecní samosprávy.

Jedním z procesů institucionálních post-komunistických transformací byla také změna bytové politiky. V 90. letech byla hlavním úkolem bytové politiky revoluční změna ve smyslu nahrazení legislativního rámce z předlistopadového období novými pravidly, která by umožnila vytvoření bytového trhu. Nejprve došlo k nastavení pravidel pro vlastnictví a hospodaření s byty, ke změně vlastnické struktury bydlení, následně k vytvoření nástrojů státních intervencí na bytovém trhu. Restituce bytových domů původním vlastníkům nebo potomků těch, kteří je v roce 1948 vlastnili, vytvořila základ pro fungování trhu s nemovitostmi. Trh s nemovitostmi byl dále rozšířen výraznou privatizací bytového fondu postaveného v období socialismu, který byl nejprve převeden na obce na následně ve své většině privatizován (Sýkora 1996, Sládek 2011). Restituce a privatizace vedly ke vzniku bytového sektoru dominovaného především vlastnickým bydlením v bytech (a rodinných domech) a relativně malým podílem nájemního bydlení. Česko se v tomto ohledu začalo vyvíjet po jiné trajektorii než např. Německo nebo Rakousko, kde je dominantní nájemní bydlení s výrazným podílem veřejného sektoru a dalších sociálních partnerů na jeho výstavbě a správě (Tomann 1996, Matznetter 2002).

Bytová politika v Česku byla výrazně ovlivněna změnou měřítka vládnutí, na kterém se přijímají klíčová rozhodnutí v bytové politice a zejména pak v zajišťování veřejného a sociálního bydlení. Období před rokem 1989 je příkladem výrazné centralizace, kdy byl rozsah a standardy nové bytové výstavby určovány na centrální úrovni v rámci programu komplexní bytové výstavby. Prostor pro

změnu a iniciativu na lokální úrovni byl relativně malý. Naopak po roce 1989 se v důsledku obnovení veřejné samosprávy a odlišného nastavení státní bytové politiky prostor pro lokální iniciativu a odlišnosti zvýšil.

Jedním z opatření, které naopak přetrvávalo z minulosti, byla kontinuita nájemních vztahů z období před rokem 1989 a regulace výše nájemného. Regulované nájemné bylo zejména ve velkých městech a atraktivních lokalitách výrazně nižší, než tržní nájemné aplikované ve smluvních vztazích vzniklých v 90. letech (Lux 2009). Regulace nájemního bydlení sice stabilizovala tento segment bydlení, nejednalo se však o sociální bydlení v pravém slova smyslu. Vedle sociálně slabých obyvatel z regulace růstu nájemného získávaly také středně a vysokopříjmové skupiny obyvatel. Naopak velká část nízkopříjmových obyvatel z tohoto opatření žádným způsobem netěžila (Lux 2009).

Až po těchto změnách, resp. souběžně s dosud probíhající postupnou privatizací obecního bytového fondu vznikla některá opatření bytové politiky, která jsou určitou obdobou nástrojů používaných v zahraničí. V roce 1999 pak byly cíle bytové politiky deklarovány v Koncepti bytové politiky, která byla od té doby několikrát aktualizována, naposledy v roce 2011 jako Koncepte bydlení ČR do roku 2020 (MMR 2011).

V souladu s trendy bytové politiky v období neoliberalizmu, které dominovaly v době formování současné české bytové politiky, významně převažují nástroje na straně poptávky, především stavební spoření a podpora hypotečních úvěrů. Podpora stavebního spoření, kterou využívalo v době největšího rozsahu více než 6 milionů osob, umožnila zlepšování kvality bydlení i pořízení nového bydlení především pro obyvatele se středními a vyššími příjmy. Tento nástroj nemohli využít lidé s malými příjmy, které jim neumožňují spoření. Z podpory hypoték benefitují také především obyvatelé s vyššími příjmy nebo některé mladé rodiny, které získávaly specifickou podporu. Tyto nástroje bytové politiky mají také své geografické důsledky, protože umožňují a zvětšují růst bytové výstavby nebo rekonstrukcí bytového fondu tam, kde bydlí nebo chce bydlet vyšší a střední třída. Významný rozvoj suburbanizace v zázemí Prahy a dalších větších měst byl podpořen některými nástroji bytové politiky, kdy byl zájem o bydlení umožněn dobrým ekonomickým postavením střední třídy ještě rozšířen díky zavedení hypoték a daňovým úlevám (odpočtům splátek hypotečního úvěru z daňového základu). Podpora střední třídě při zajišťování bydlení je jedním z podmiňujících faktorů nejvýznamnějšího procesu současných změn sídelní struktury v Česku (Sýkora 2003, Sýkora, Posová 2007, Ouředníček 2007).

Specifická pozornost byla v národní bytové politice věnována dalšímu osudu panelových sídlišť. Několik na sebe navazujících programů podporovalo rekonstrukce panelových budov i veřejných prostorů na sídlištích. Specifické nástroje vznikly také na podporu rekonstrukcí bytů ve vlastnictví obcí.

Nejmenší pozornost byla věnována vytváření nabídky sociálního bydlení. Sociální bydlení nebylo dosud v Česku univerzálně definováno. Problematika finanční nedostupnosti bydlení je řešena prostřednictvím příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení, tedy opatřeními na straně poptávky.

Během transformačního období došlo zjednodušeně ke změně obsahu a měřítka bytové politiky. Státní bytová politika přestala přímo určovat rozmístění a rozsah nové bytové výstavby, ale zaměřila se na vytváření legislativního prostředí a podporu některých aktérů a aktivit. Místo dominantně centrálně řízeného systému vznikl systém kombinující podpůrnou roli centrální úrovně (legislativa pro správu bytového fondu, podpora stavebního spoření, podpora hypoték, příspěvky na bydlení a dotační programy na novou výstavbu) s významnou pozicí obcí jako zpočátku významného vlastníka bytového fondu, ale především s nově zřízenou dominantní úlohou trhu při zajišťování bydlení.

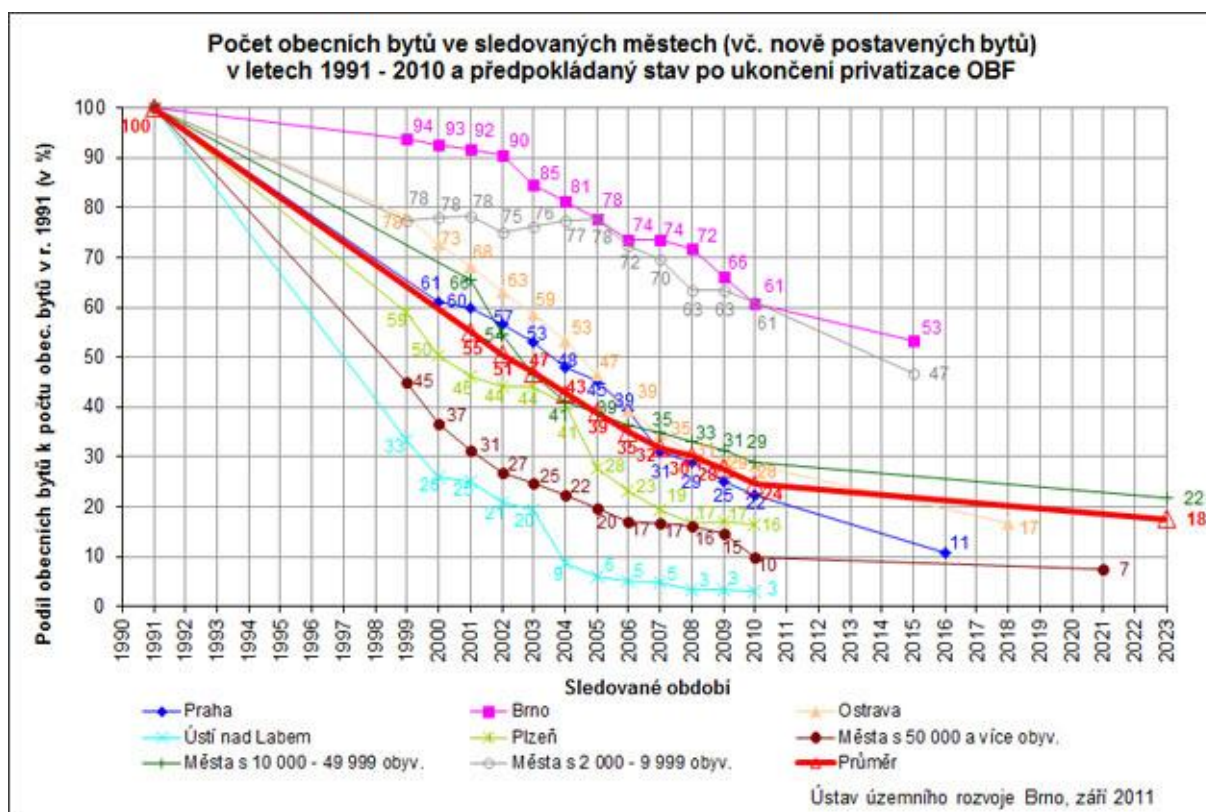
Role obecního a sociálního bydlení

Zrušení komplexní bytové výstavby, přesun rozsáhlého, původně státního bytového fondu do vlastnictví obcí a v legislativní oblasti svěření veřejné odpovědnosti v oblasti bydlení do samostatné působnosti obcí znamenalo vznik významných možností samostatného působení obcí při uskutečňování místních bytových politik.

Pro obecní bytové politiky je charakteristická velká diferenciací v cílech a strategiích (Sýkora 2003). V 90. letech byla však hlavním cílem obecních bytových politik privatizace bytového fondu (Sládek 2011), i když její rozsah a rychlost průběhu se v různých obcích výrazně odlišoval (ÚÚR 2011). Umožnění privatizace využila některá města k úplné rychlé privatizaci bytového fondu. Příkladem je město Teplice, které již v první polovině 90. let prodalo všechny obecní byty. Naopak jiná města, jako například Brno, si ponechávají významnou část bytového fondu ve svém vlastnictví, i když i ony jej postupně privatizují. Stejně jako v jiných zemích (King 2006) je velmi pravděpodobné pokračování privatizace i v těch městech, kde dosud probíhala spíše pozvolně, a v horizontu zhruba 10 let se očekává postupné dokončení privatizace do stavu, kdy obce vlastní pouze malou část svého původního bytového fondu (ÚÚR 2011). Proces privatizace bytového fondu sice realizovaly obce, zároveň se však jednalo o jeden z klíčových transformačních procesů, po kterém byla společenská poptávka, a který byl podporován i z centrální úrovně (Sládek 2011).

Pokud jde o ostatní cíle obecních bytových politik, neexistovalo podobně jednoznačné jiné univerzální očekávání nebo společný cíl. Další funkce, které by mělo plnit obecní bydlení spravované ve veřejném zájmu, nebyly na celostátní úrovni specifikovány. Naopak se objevují ještě výraznější rozdíly mezi jednotlivými obcemi než v případě průběhu privatizace. Shoda na tom, co znamená uplatňování veřejného zájmu v bytových politikách a ve správě bytového fondu, vzniká z tohoto důvodu na obecní úrovni, což nutně vedlo ke vzniku odlišných přístupů. V řadě měst a obcí není bytová politika explicitně formulována, ale jen neformálně sdílena mezi rozhodujícími osobnostmi místní politiky a správy, popř. jsou rozhodnutí dotýkající se bydlení činěna ad hoc. Řada obcí začala spravovat svůj bytový fond na základě tržních principů a pronajímá je na základě tržně stanovených cen (v mezích umožněných postupnou deregulací nájemních vztahů uzavřených za socialismu). Jiné obce nebo města využívají svůj bytový fond na základě jiných kritérií nebo s jiným cílem. Část bytů ve správě magistrátu hlavního města Prahy je pronajímáno zaměstnancům v takzvaných klíčových profesích ve veřejných službách (příslušníci městské policie, učitelé apod.), jejichž příjmy jim na začátku kariéry neumožňují pořízení přiměřeného bydlení na pražském trhu s nemovitostmi.

Obrázek č. 1:



Zdroj: Ústav územního rozvoje (2011)

V oblasti sociálního bydlení nebyla v transformačním období až do současnosti schválena zákonná úprava této problematiky. Rozhodnutí o tom, zda bude část nebo celý bytový fond obce využíván jako sociální bydlení, včetně definice příjemců sociálního bydlení, podmínek jeho přidělování, výše nájmů apod. nebylo nijak usměrňováno z národní úrovně. Zajišťování nebo nezajišťování sociálního bydlení, a definice cílové skupin příjemců či kritérií pro jeho poskytování zůstalo závislé pouze na politickém rozhodnutí na místní úrovni. Příslušníci sociálních kategorií, které jsou nejčastěji ohroženy finanční nedostupností bydlení (senioři, samostatně žijící osoby, mladé rodiny, rodiny s jedním živitelem, zdravotně postižení apod.), proto mají v různých městech a obcích odlišné šance získat bydlení z fondu vlastněného veřejným sektorem.

Můžeme pozorovat obecný trend rezidualizace veřejného bydlení, kdy ve vlastnictví řady obcí zůstalo po privatizaci pouze malé množství bytů. Obecní nájemní bydlení přestalo být jednou z hlavních forem zajištění bydlení pro domácnosti, které vstupují na bytový trh. Podpora stavebního spoření a hypoték zvýšila atraktivitu vlastnického bydlení. Naopak obecní nájemní bydlení může postupně ztrácet na atraktivitě, protože v řadě obcí se nejviditelnějšími objekty obecního bydlení stávají domy

obývané nízkopříjmovými skupinami nebo Romy. Toto bydlení nemusí být sociální ve smyslu cenového zvýhodnění (finanční dostupnosti) oproti běžnému tržnímu bydlení. Lokality obecního bydlení se tak v řadě případů začínají překrývat se sociálně vyloučenými romskými lokalitami (Gabal 2006, Vacková, Galčanová, Hofírek 2011). Ve většině případů se jedná o byty ve starém bytovém fondu, do kterých byli sociálně slabí obyvatelé koncentrováni, často za aktivního přispění nebo jako výsledek politiky samospráv (Matoušek, Sýkora 2011, Sýkora 2010, Vašečka 2003).

Některé studie dokumentovaly případy, kdy rezidenční segregace vznikla také v novém obecním sociálním bydlení, postaveném s finanční podporou státu. Město Vsetín využilo v roce 2006 státní podporu k výstavbě dvou domů pro část místních Romů. Romové byli přemístěni ze starého a nevyhovujícího domu v centru města do nových objektů na jeho okraji, v jasně prostorově oddělené lokalitě bez služeb, v sousedství silnice, železnice, čistírny odpadních vod a průmyslové zóny. Zvýšení kvality bydlení Romů bylo spojeno s jejich segregací a s environmentální nespravedlností, bydlení v prostředí méně atraktivním a vhodném pro trvalé bydlení (Matoušek, Sýkora 2011). K problematickému vývoji nového sociálního bydlení došlo také ve městě Bruntál. Po roce 2000 se město rozhodlo postavit velké množství sociálních bytů. Výstavba proběhla v jedné lokalitě, kde vzniklo sto bytů dispozice 1+kk. Celá lokalita, která neumožňuje důstojné bydlení větších domácností, rodin s dětmi apod., se svým charakterem začala blížit prostředí ubytovny. Během několika let došlo k takové koncentraci sociálně vyloučených obyvatel a vzniku dalších problémů, že lokalita byla zařazena mezi místa intervence Agentury pro sociální začleňování Úřadu vlády (Strategický plán Lokální partnerství Bruntál 2011).

Absenci regulace z celostátní úrovně a z ní vyplývající rozmanitost přístupů na obecní úrovni na druhou stranu může být i příležitostí. Obce mohou samostatně vyhodnocovat hlavní problémy v oblasti bydlení na svém území a hledat pro ně adekvátní řešení, a to bez omezení centrálními kritérii. Zdaleka ne všechny obce však bytovým politikám věnují takovou pozornost (Sýkora 2003).

Metodologická část: kritický realizmus a smíšené metody

Kritický realizmus: extenzivní a intenzivní výzkumné strategie

Obecný přístup a metodika této práce vychází z kritického realismu. Kritický realizmus je vědeckou epistemologií, tedy způsobem poznávání reality. Epistemologie vytváří základní pravidla pro použití metod a technik ve vědeckém výzkumu. Někteří autoři chápou kritický realizmus nejen jako epistemologii, ale zároveň jako ontologický přístup k realitě, tedy učení o realitě samotné (Yeung 1997). Sayer (1992) rozpracoval kritickorealistickou metodologii pro použití v sociálních vědách, kde ji chápe jako alternativu jak k přejímání přírodovědných epistemologií (pozitivizmu a empiricismu), tak k anti-naturalistickému poznávání společnosti pouze na základě významů a interpretací (Sayer 2000). Kritický realizmus v tomto přesahuje metodologii specifické vědní disciplíny, protože se jedná o obecný přístup k poznávání sociální reality. V rámci kritickorealistických „pravidel“ využívají jednotlivé disciplíny k poznání reality různé výzkumné techniky (Yeung 1997). Proto tato práce kombinuje kvantitativní (deskriptivní statistické) a kvalitativní (studium dokumentů, rozhovory, pozorování) výzkumné metody, které jsou široce využívány i v pracích vycházejících z jiných epistemologických škol. Specifická je však jejich kombinace a vzájemné provázání tak, aby poskytl odpověď na výzkumné otázky z perspektivy kritického realismu.

Kritický realizmus zdůrazňuje, že realita existuje nezávisle na pozorovateli nebo poznávajícím subjektu. Zároveň však zdůrazňuje závislost poznání této reality na sociálním kontextu jak objektu poznání, tak poznávajícího subjektu. Znalosti o realitě jako objektu poznání jsou poznávajícím subjektem potvrzovány prostřednictvím jazyka. Významy a interpretace světa jsou vytvářeny, potvrzovány, nebo naopak vyvráceny na základě interakce s jinými lidmi. Poznání stejné materiální reality se proto může lišit v závislosti na kontextu, ve kterém různé poznávající subjekty realitu studují. Interakce více poznávacích subjektů by pak měla směřovat k intersubjektivitě, tedy porozumění více subjektů o pravdivosti nebo nepravdivosti určitých tvrzení o zkoumaném objektu (Sayer 1992, Hay 2005). Kritickorealistická perspektiva z tohoto důvodu není v rozporu se sociálním konstruktivismem, tedy se zdůrazňováním vlivu sociálně vytvářených interpretací a náhledů na vlastní realitu a toho, že tyto interpretace jsou součástí reality. Existence sociálně konstruovaného jevu (např. xenofobie vůči cizincům) není závislá na existenci poznávajícího subjektu, který ji začne zkoumat (Sayer 2011).

Tato práce studuje jak materiální aspekty reality, tak její interpretace z pohledu různých aktérů. Poznání některých aspektů studovaných jevů je relativně bezesporné a snadno intersubjektivně ověřitelné. Lokalizace nové výstavby obecního bydlení v jednotlivých obcích nebo do jednotlivých ulic či domů je dobře dokumentována. Interpretace a hodnocení těchto jevů se však může lišit u různých poznávajících subjektů. Zejména otázky zkušeností s novým obecním bydlením a případnými problémy jsou již významně ovlivněné pozicí subjektu a jeho zkušenostmi či zájmy. Představitelé obcí budou posuzovat své zkušenosti a problémy z jiné perspektivy než nájemníci těchto bytů. Rozdílné pohledy jsou naprosto přirozené a nemusí se vzájemně vylučovat. Kritickorealistický výzkum pluralitu těchto perspektiv připouští a využívá ji k vysvětlení zkoumaných jevů.

Kritický realizmus je někdy kritizován jako eklektický směr, který propojuje ve filozofii vědy pozitivismus a strukturalismus (viz Blažek, Uhlíř 2002). Propojování různých perspektiv však není a priori negativní, protože v případě kritického realizmu umožňuje využít jejich silné stránky, překonat někdy příliš zdůrazňované rozdíly a exkluzivitu mezi různými epistemologickými směry a přispívat tak ke kumulaci poznání. Kritický realizmus ve shodě s pozitivismem považuje realitu za existující nezávisle na pozorovateli, zároveň však odmítá pozitivistický způsob vysvětlování příčin těchto jevů na základě pozorovaných zákonitostí mezi nimi. Vysvětlení hledá kritický realizmus nikoliv v kumulování empiricky zjištěných zákonitostí, ale v abstrakci a hledání podstatných vlastností reality (mechanizmů a struktur), které ve vzájemném ovlivňování vedou k různým pozorovaným jevům. Na rozdíl od vulgární podoby strukturalismu však kritický realizmus odmítá „determinaci pozorované reality strukturou“, ale naopak zdůrazňuje mnohost výsledků, které mohou nastat díky interakci různých struktur a mechanismů v jednotlivých případech (Sayer 1992). Důraz na abstrakci a mechanismy jako způsoby jednání aktérů (jednotlivců, institucí, sociálních skupin apod.) pak umožňuje kritickému realizmu využít také část poznání sociálně-konstruktivistických přístupů a přispět tak k jeho kumulaci a vytváření adekvátnějšího náhledu na realitu (Sayer 2011).

Díky důrazu na mnohost výsledků a vzájemnou interakci různých mechanismů je kritický realizmus vhodným přístupem ke studiu nové výstavby obecního bydlení. Program podpory výstavby nájemního bydlení pro příjmově vymezené osoby je jedním z univerzálně působících mechanismů. Vzhledem k významným kompetencím obcí v bytové politice a jejich samostatnému rozhodování o výstavbě, její lokalizaci a další správě bytů je však národní program jako jeden mechanismus nevyhnutelně ovlivňován řadou dalších mechanismů působících na místní úrovni. Také otázka na důsledky nové výstavby obecního bydlení vyžaduje uznání plurality možných výsledků a různorodých mechanismů, které je mohou ovlivňovat.

Kritický realizmus rozlišuje mezi nutnými (interními) a nahodilými (externími) vztahy poznávaných objektů. Mezi objekty je nutný vztah, pokud nemohou jeden bez druhého existovat, existence jednoho předpokládá existenci druhého. Příkladem může být vztah mezi nájemníkem a pronajímatelem. Člověk může být v postavení nájemníka pouze tehdy, když je někdo jiný v postavení pronajímatele. Obdobný vztah existuje mezi jádrem a zázemím v rámci nodálních nebo městských regionů – město se může stát jádrem pouze tehdy, pokud na sebe váže jiné obce jako zázemí. Také z hlediska sociální spravedlnosti zásadní vztah mezi (v marxistické terminologii) buržoazií a proletariátem (zaměstnavateli a zaměstnanci) je vztahem nutným.

Naopak pokud objekty mohou existovat nezávisle na sobě, je mezi nimi nahodilý vztah. Příkladem nahodilého vztahu může být věk nebo pohlaví nájemníka a pronajímatele (Sayer 1992). Zároveň je nutné zdůraznit, že nahodilý vztah může mít velmi výrazný vliv na konečný vztah v realitě. Sociální bydlení nevzniká jako výsledek nutného vztahu, ale v důsledku nahodilého rozhodnutí, že některé byty budou pronajímány nikoliv jen na základě tržních kritérií, ale také s ohledem na relevantní potřeby a omezené možnosti určité sociální skupiny (sociálních skupin). Ve smyslu kritického realizmu je nahodilou také např. výše odměny, kterou dostává zaměstnanec od svého zaměstnavatele – přitom právě toto je základem sporů a diskuzí spojených s ekonomickými zdroji nespravedlností a potřebou redistribuce.

V kritickorealistickém poznávání reality má významné místo abstrakce, hledání podstatných znaků a vlastností reality, které jsou poté využívány k popsání nejen jednotlivých jevů, ale i jejich příčin (v terminologii kritického realizmu mechanismů) a hlubších podmíněností v nejobecnějších rozděleních a konfliktech v realitě (kritický realizmus o nich hovoří jako o strukturách). Události jsou konkrétní objekty, které můžeme v realitě pozorovat, zjistit, popsat a určit jejich vlastnosti. Událostí může být výstavba nového bytového domu nebo přestěhování. Události jsou většinou způsobovány různými mechanismy, resp. kombinací více mechanismů. K událostem nepřistupují realisté jako k „nekonečně malé úsečce na přímce“, ale jako k průsečíku „nekonečného počtu nekonečně malých úseček“ (Urry 1985). Každá událost je výsledkem působení řady mechanismů („průsečík přímek“), nikoliv důsledek jediného mechanismu bez alternativy („přímka“). Struktury mohou být definovány jako sady objektů nebo praktik, které jsou vzájemně propojeny. Struktury a mechanismy nejsou v realitě přímo viditelné, ale musí být odhaleny v průběhu výzkumu právě abstrakcí (Yeung 1997).

Abstrakce je klíčovým postupem při poznávání příčin (mechanismů a struktur) událostí. V průběhu abstrakce jsou ze složitých, mnohoznačných konkrétních objektů zachovány jejich podstatné vztahy a znaky a naopak jsou vyloučeny takové charakteristiky, které nejsou pro poznání příčinných

mechanizmů a struktur podstatné. Abstrakce byla v této práci využita zejména při zjišťování mechanismů, které vedly obce k výstavbě nového obecního bydlení, a při vyhodnocování důsledků programu. Shromážděná data v jednotlivých obcích (o jednotlivých událostech) obsahovala celou řadu informací o průběhu rozhodování, probíhajících nebo neprobíhajících diskuzích, názorech zastávaných různými aktéry apod.

Kauzalita není chápána jako vztah mezi diskrétními objekty („příčina a následek“), ale jako způsob jednání („mechanismus“). Kauzalita není chápána jako pravidelnost mezi oddělenými objekty nebo událostmi (např. ve smyslu statistické závislosti), ale jako vlastnost a aktivity těchto objektů v určitých situacích. Kauzalita je takový způsob jednání, který způsobuje určitý výsledek (událost). Kauzální vztahy nevznikají jednoduše v objektech a individuích, ale v sociálních vztazích (Sayer 1992). Jednotlivé mechanismy mohou v konkrétním případě spolupůsobit v unikátní kombinaci. V závislosti na nahodilých podmínkách tak může stejný mechanismus někdy způsobit rozdílné události, a naopak mohou mít stejné typy událostí jiné příčiny (Sayer 1992).

Vědecký výzkum je Sayerem (1992) rozlišován na konkrétní, abstraktní, generalizaci a syntézu. Konkrétní výzkum studuje událost nebo několik událostí a jejich kauzální mechanismy propojené s podmiňujícími abstraktními strukturami. Abstraktní výzkum se zabývá strukturami a mechanismy, které mají v těchto strukturách svůj původ. Abstraktní výzkum však není propojen s konkrétními událostmi. Naopak generalizace se zabývá pouze jevovou úrovní událostí a nehledá jejich příčinné mechanismy ani struktury. Syntéza vytváří závěry o realitě z velkého množství konkrétních událostí i abstraktních mechanismů a struktur (Sayer 1992).

Na základě položených výzkumných otázek, hledaných vztahů a používaných metod je rozlišován extenzivní a intenzivní výzkum. Extenzivní výzkum hledá pravidelnosti v souboru událostí. Používá statistické metody a reprezentativní vzorky rozsáhlých souborů událostí. Výsledkem extenzivního výzkumu je generalizace na základě pozorovaných (statisticky zpracovaných) událostí, mezi kterými existují formální vztahy či podobnost. Získaná generalizace z taxonomické skupiny je však deskriptivní a nevysvětluje příčiny zjištěných (v geografii prostorových) „vzorců“. Analýza geografického rozmístění nové výstavby obecního bydlení je příkladem extenzivního výzkumu. Události, v tomto případě výstavba určitého počtu bytových jednotek, jsou srovnávány s dalšími generalizovanými údaji – o velikosti obce, její poloze v sídelním systému apod. Vztahy mezi sledovanými objekty jsou spíše formální než kauzální (i když byly sledované byty postaveny s podporou stejného programu, který jejich výstavbu ovlivnil, vedle tohoto programu působila také celá řada mechanismů na úrovni jednotlivých obcí).

Intenzivní výzkum hledá odpověď na otázky hledající příčiny událostí a průběh určitých procesů. Zajímá se o jednání aktérů a jeho příčiny, které zjišťuje pomocí rozhovorů a dalších kvalitativních metod. Výsledkem výzkumu je kauzální vysvětlení vzniku některých objektů a událostí (které však nemusí být typické). Zjištěné nutné vztahy a kauzální mechanismy jsou zobecnitelné na všechny případy, kde se dané objekty vyskytují (Sayer 1992). Intenzivní výzkum používá kvalitativní výzkumné metody. Studovaná skupina je vymezena na základě kauzálních vztahů, tedy příčinné souvislosti se studovaným objektem.

Případová studie události v konkrétní lokalitě představuje příklad intenzivního výzkumu. Z konkrétní události abstrakcí získáme podstatné vztahy mezi jednotlivými aktéry a odhalíme mechanismy, které ke vzniku environmentální nespravedlnosti vedly. Závěry získané v případové studii nemají svou platnost omezenou pouze na studovaný specifický případ. Mechanizmy a struktury zjištěné abstrakcí totiž působí také v řadě dalších případů, kde se vyskytují mezi aktéry obdobné vztahy. Konkrétní empiricky zjištěné důsledky fungování těchto mechanismů v jiných kontextech mohou být samozřejmě odlišné. Stejně tak mohou být obdobné výsledky (např. rozhodnutí o nové výstavbě obecního bydlení) způsobovány v jiných případech jinými mechanismy.

V této práci je intenzivní výzkum využit především při hledání mechanismů vysvětlujících příčiny zjištěného geografického rozmístění nové výstavby obecního bydlení. Pomocí rozhovorů s aktéry a studia dokumentů se výzkum pokouší rekonstruovat důvody jejich jednání.

Mechanismus jako způsob jednání aktérů můžeme zjistit kvalitativními metodami. Pro kvalitativní výzkum je podstatná otázka výběru osob, od kterých budeme informace získávat (Hay 2005). Měla by být reprezentativně pokryta kauzální skupina, tedy skupina zahrnující všechny aktéry, kteří mají příčinný vztah ke studované události (Sayer 1992). Rozsah kauzální skupiny je možné z velké části zjistit studiem dokumentů, tiskových zpráv apod. vztahujících se ke kauze. Informace od členů vlastní kauzální skupiny je pak možné získat metodou rozhovoru. Vlastní průběh výzkumu a použité metody jsou představeny v následující kapitole.

Postup výzkumu: kvantitativní a kvalitativní metody

V kontextu výše charakterizované kombinace extenzivní a intenzivní výzkumné strategie práce využívá jak kvantitativní, tak kvalitativní výzkumné metody. Extenzivní část výzkumu, zaměřená na otázku geografické distribuce nové výstavby sociálního bydlení, byla založena na analýze kvantitativních dat a jejich kartografické vizualizaci. Práce využívala data Sčítání lidu, domů a bytů 2001 a informace o výstavbě podpořených bytů z Programu výstavby nájemních bytů pro příjmově vymezené osoby poskytnuté Státním fondem rozvoje bydlení. Zároveň využívala i zpracování těchto dat v analýzách sídelního systému Česka (Sýkora, Mulíček 2009) a předchozí studie finanční dostupnosti bydlení (Kostecký, Mikeszová 2008, Mikeszová, Kostecký, Sládek 2010).

Samotný popis zjištěných výsledků však není z hlediska cílů kritické sociální vědy dostatečným výsledkem vědeckého poznání, protože zůstává pouze u pozitivních zjištění. Kvantitativní část diskutuje (viz dále) zásadní rozdíly mezi lokalizací výstavby nového obecního bydlení, lokalizací pracovních a jiných příležitostí a podílem domácností ohrožených nedostupností bydlení, které vyjadřují potřebnost a vhodnost lokalizace zvýhodněného (veřejného nebo dokonce sociálního) bydlení.

Kvalitativní výzkum se soustředil na zjištění mechanismů, které ovlivnily lokalizaci nové výstavby obecního bydlení. Kvalitativní výzkum se zaměřil nejprve na studium dostupných dokumentů, které byly k výstavbě nového bydlení v jednotlivých obcích dostupné (novinové zprávy, usnesení obecních zastupitelstev, koncepční dokumenty – strategie rozvoje obce nebo strategie bytové politiky, pravidla pro hospodaření s obecními byty apod.). Součástí kvalitativního výzkumu byl i rozhovor s bývalým ředitelem Státního fondu rozvoje bydlení, který byl za implementaci programu odpovědný, a který poskytl informace o průběhu přidělování dotací a aktivitách SFRB směrem k žadatelům (obcím).

Následně byly prováděny návštěvy v jednotlivých vybraných obcích. Součástí návštěvy byl částečně strukturovaný rozhovor s představitelem obce, který byl v oblasti bytové politiky kompetentní. V případě malých obcí se obvykle jednalo o starostu nebo starostku obce, v případě měst s rozsáhlejším administrativním aparátem pak o vedoucího příslušného odboru zaměřeného na správu bytového fondu, případně o zástupce společnosti spravující bytový fond. Otázky v rozhovoru se zaměřovaly především na motivaci obce k výstavbě nového bydlení, zkušenosti s výstavbou a využitím programu, způsob přidělování obecních bytů žadatelům, obecné zkušenosti a problémy při

správě bytového fondu (jak nově postaveného, tak případného dříve existujícího) a případné specifické problémy v lokalitách nové výstavby a plány na jejich řešení.

Současně bylo provedeno pozorování nově postavených obecních bytů, které se zaměřilo zejména na jejich pozici v rámci města nebo obce, jejich prostorové začlenění nebo naopak izolaci od stávající zástavby a občanské vybavenosti. Dále se pozorování zaměřilo na kvalitu okolního prostředí, upravenost a vybavenost přilehlých veřejných prostor a na případné rušivé prvky v okolí (skládky odpadu, zdroje znečištění životního prostředí). Pokud byli v lokalitě přítomni i její obyvatelé, byl proveden částečně strukturovaný rozhovor i s nimi. Otázky se zaměřily na jejich spokojenost s bydlením a případné problémy, se kterými se potýkají. Rozhovory byly v závislosti na situaci a souhlasu respondenta buď nahrány na diktafon, nebo zapisovány.

Kvalitativní výzkum byl proveden cíleně v obci Rudoltice, která postavila absolutně i relativně vzhledem k původnímu počtu obyvatel nejvíce nových sociálních bytů, a v obci Hrušovany, kde byla intenzita výstavby vzhledem k počtu obyvatel druhá nejvyšší. Zkušenosti těchto obcí se ukázaly natolik přínosné a zároveň natolik protikladné, že jim byla věnována speciální pozornost. Dále byly prováděny rozhovory a pozorování v dalších obcích, a to především v těch, které postavily více než 10 bytových jednotek. V průběhu výzkumu byly informace postupně utřídovány a byl vytvářen průběžný model zkoumané problematiky, který byl dále korigován a rozšiřován. Výzkum byl prováděn až do dosažení saturace, kdy další šetření v obcích již nepřinášely kvalitativně odlišné informace a nevedly k rozšíření nebo modifikaci postupně vytvořeného vysvětlení (Hay 2005). Celkem byl terénní výzkum proveden ve 30 obcích a dokumenty vztahující se k tématu výzkumu byly prostudovány v několika desítkách dalších obcí.

V kvalitativním výzkumu bylo jedním z cílů také co nejširší využití principu triangulace, tedy ověřování získaných informací kombinováním výzkumných metod a zdrojů dat (Hay 2005). Zejména v případě malých obcí však tento postup narážel na omezení dané malou velikostí a tím i nízkým počtem osob nebo materiálů, které bylo možné využít. Malé obce obvykle nepublikují vlastní časopisy (a pokud ano, tak obsahují především oficiální stanoviska vedení obce). Nová výstavba sociálního bydlení také nebyla většinou sledována v regionálním tisku, který by byl nezávislý na obci (není obcí vydáván). Dostupné informace proto téměř vždy vycházejí od obce (resp. její představitelů – volených funkcionářů nebo zaměstnanců) jako klíčového aktéra ve výstavbě. V některých případech byly vedeny krátké nestrukturované rozhovory s obyvateli nového obecního bydlení. Vždy však byly využity alespoň dvě metody získání informací (rozhovory a pozorování na místě).

Využití smíšených metod umožňuje kombinovat přednosti obou přístupů (Cresswell 2005). Kvantitativní část práce, využívající dostupná data za celý základní soubor – podpořených bytů v rámci programu výstavby bydlení pro příjmově vymezenou skupinu obyvatel, zjišťuje základní charakteristiky celého souboru, zejména jeho geografické rozmístění ve vztahu k jiným prostorovým strukturám. S pomocí kvalitativních metod, především rozhovorů a analýzy dokumentů, pak mohly být popsány mechanismy, které vysvětlují kvantitativně zjištěné a popsané výsledky.

Státní podpora nové bytové výstavby obecního bydlení

Program výstavby „bytů pro osoby vymezené na základě příjmu“ probíhal na základě Nařízení vlády č. 146/2003 Sb. Program byl realizován Státním fondem rozvoje bydlení (SFRB), dotace obcím byly poskytovány až do roku 2008, kdy bylo poskytování dotací obcí ukončeno v souvislosti s úspornými opatřeními a postupným vyčerpáním prostředků Fondu národního majetku původně vložených do SFRB.

Tento program navazoval na obdobný dotační titul SFRB, který byl podporován na přelomu 20. - 21. století. Obecným cílem studovaného programu bylo podpořit vznik nájemních bytů v době, kdy tento důležitý segment bytového trhu rychle zmenšoval svůj podíl na trhu v důsledku privatizace stávajícího bytového fondu a novou vlastnickou výstavbou. Předcházející program podporoval obecní výstavbu nájemního bydlení pro osoby bez omezení příjmu a neomezoval ani možnost odkupu bytů do vlastnictví nájemníků po uplynutí určité doby. Výstavba byla proto často financována prostředky budoucích nájemníků (metodou předplaceného nájemného). Program realizovaný Státním fondem rozvoje bydlení v letech proto usnadnil přístup k bydlení domácnostem s úsporami, tedy nikoliv příslušníkům nižších tříd. Především z důvodu několika případů nadstandardní bytové výstavby (Lux 2005), která byla z tohoto programu také podpořena, se podmínky pro navazující program upravily tak, aby byly více zacíleny na obyvatele, kteří si z vlastních prostředků nemohou bydlení pořídit. Vznikl tak program podpory výstavby nájemních bytů pro příjmově vymezenou skupinu obyvatel (viz Rámeček č. 1).

Program byl spravován Státním fondem rozvoje bydlení, který přijímal žádosti o financování obecních projektů, kontroloval jejich soulad s výše uvedenými náležitostmi a v případě splnění kritérií vydával rozhodnutí o poskytnutí dotace a dále kontroloval průběh výstavby a plnění podmínek získání dotace (řádný průběh výběrových řízení, obsazení bytů pouze nájemníky splňujícími příjmové kritérium).

Při přijímání žádostí a rozhodování o přidělení dotace se SFRB nezajímal o jiné otázky, které nebyly součástí formálních pravidel dotace. Potřebnost nebo proveditelnost rozsahu bytové výstavby vzhledem k potřebám a možnostem obce, urbanistické a architektonické řešení – včetně dostupnosti služeb, veřejné dopravy apod. byly ponechány na nezávislém rozhodnutí obcí. Dvouúrovňová implementace programu (centrální úroveň reprezentovaná SFRB a lokální úroveň obcí) se vyznačovala velmi volným rámcem pro rozhodování na lokální úrovni. Obce měly rozhodující slovo

jak v samotném využití nebo nevyužití programu, tak v případě dalších náležitostí spojených s bytovou výstavbou.

Rámeček č. 1: Vybrané podmínky poskytnutí dotace na výstavbu nového nájemního bydlení pro příjmově vymezené osoby podle nařízení vlády č. 146/2003 Sb.

Podmínkou, za níž se dotace poskytuje, mimo jiné je, že obec

- a) nepřevéde vlastnictví k bytu ani jejich spoluvlastnický podíl na jinou osobu,*
- b) nezřídí k bytu zástavní právo ve prospěch třetí osoby s výjimkou zástavního práva, kterým je zajištěn úvěr poskytnutý na výstavbu,*
- c) neprovede změnu užívání bytu k jiným účelům než k bydlení a byt zůstane po celou dobu nájemním bytem,*
- d) nestanoví nájemné z bytu, na který byla poskytnuta dotace, vyšší než součin pořizovací ceny bytu a měsíčního koeficientu 0,00333; takto stanovené nájemné může obec každoročně k 1. červenci, nejdříve však po 12 měsících, upravit mírou inflace vyjádřenou přírůstkem průměrného indexu spotřebitelských cen za 12 měsíců posledního kalendářního roku proti průměru 12 měsíců předposledního kalendářního roku a zveřejněnou Českým statistickým úřadem,*
- e) nepodmíní uzavření smlouvy o nájmu bytu složením finančních prostředků na úhradu nákladů výstavby ani jiným finančním plněním; uzavřít lze pouze smlouvu o poskytnutí vratné zálohy, jejíž výše nepřesáhne trojnásobek měsíčního nájemného,*
- f) nedá souhlas s uzavřením smlouvy o podnájmu*
- g) uzavře smlouvu o nájmu bytu vystavěného s dotací podle tohoto nařízení pouze s příjmově vymezenou osobou, která nemá vlastnické nebo spoluvlastnické právo k bytovému domu, rodinnému*

domu nebo k bytu, ani je neužívá právem odpovídajícím věcnému břemeni. Tuto podmínku musí splňovat i další členové domácnosti, kteří mají v bytě bydlet,

*h) uzavře smlouvu o nájmu bytu vystavěného s dotací podle tohoto nařízení **nejdéle na dobu***

***dvou let, přičemž smlouvu lze opakovaně prodloužit.** V tomto případě nemusí být podmínky uvedené v písmenu g) splněny.*

***Příjmově vymezené osoby** byly definovány jako samostatně žijící osoby s příjmem do 0,8 násobku průměrného příjmu v Česku, nebo dvou a vícečlenné domácnosti s příjmem do 1,5 násobku průměrného příjmu v Česku. Tyto domácnosti zároveň nesměly být vlastníkem jiné nemovitosti, která by mohla být využita pro jejich bydlení.*

Široké možnosti, které obce měly, tak přinášely jak velkou příležitost pro realizaci místních bytových politik vhodným způsobem reagujících na místní podmínky, tak riziko neúspěchu nebo problémů v případě neadekvátního rozhodování na místní úrovni.

Nastavení programu bylo v některých aspektech podobné programu výstavby veřejného bydlení v USA. Podmínky programu především směřovaly k vytváření objektů, které budou obsahovat pouze nové veřejné bydlení. Nové veřejné bydlení nesmí být prodáno ani využito na jiný účel. Nájemní smlouvy jsou udělovány pouze na dobu určitou (v délce do dvou let), poté mohou být znovu prodlouženy, domácnost ale musí stále splňovat podmínku omezené výše příjmů. Obdobným způsobem vedla výstavba veřejného bydlení ke vzniku lokalit koncentrace veřejného bydlení a následné rezidenční segregace (Mayerson, Benfield 1955, Turner, Popkins, Rowling 2008). Tyto lokality jsou od 90. let nákladně přestavovány v rámci programu HOPE IV. tak, aby zahrnovaly bydlení jak pro nízkopříjmové obyvatele, tak pro domácnosti se středními příjmy, které buď zůstávají nájemníky, nebo se mohou stát i vlastníky bytů. Projekty regenerace rozsáhlých území s dominujícím veřejným bydlením však ne vždy končí úspěchem a často vyvolávají konflikty, protože po jejich realizaci dojde ke snížení počtu bytů pro nízkopříjmové skupiny (Bennett, Smith, Wright 2006).

Český program nezahrnoval zpětnou vazbu, která by centrální úrovni umožnila nefinancovat projekty, které by představovaly podobné riziko, jako nastalo v USA nebo i ve výše uvedených příkladech Vsetína a Bruntálu. Všechna kritéria programu (viz Rámeček č. 1) se vztahovala k nakládání s novým obecním bydlením, ale neřešila rizika vzniku rezidenční segregace. Vztah nové výstavby obecního

bydlení ke stávající zástavbě byl řešen pouze souladem výstavby se schváleným územním plánem. Tuto podmínku však splňovaly také minulé projekty, které se později ukázaly být problematické.

Významnou odlišností oproti programu public housing v USA je však v Česku mnohem širší definice potenciálních nájemníků a větší jistota bydlení daná uzavřenou smlouvou. Přísný příjmový limit pro nájemníky ve veřejném bydlení v kombinaci s krátkými lhůtami pro ukončení nájemní smlouvy v případě dosažení vyššího příjmu vedl k paradoxním situacím, kdy se krátce po získání lepšího zaměstnání s vyšším příjmem musely rodiny přestěhovat do dražšího soukromého nájemního bydlení (Mahoney 1990), což v konečném důsledku snižovalo motivaci obyvatel veřejného bydlení k hledání stabilnějšího a lépe placeného zaměstnání – lepší práce pro ně znamenala nutnost najít si jiné, často dražší bydlení a nejistou šanci vrátit se zpět do veřejného bydlení, pokud by o práci v budoucnu přišli.

V Česku je podíl obyvatel, jejichž příjem je pod stanovenou hranicí, odhadován Ministerstvem pro místní rozvoj na zhruba 60 % (ústní informace představitele SFRB). Většina obyvatel splňuje příjmový limit a může teoreticky v případě, že nevlastní jinou nemovitost, požádat o bydlení v bytech podpořených státním programem. Studovaný program je tedy v podstatě nadále univerzalistický – zacílený na široké spektrum potenciálních nájemníků (Suchalová, Staroňová 2010). Naopak americký program public housing byl již v době své výstavby výrazně selektivní.

Program podpory výstavby nájemního bydlení pro příjmově vymezené osoby je proto nejrozsáhlejší program, který může být využit jako sociální bydlení. Z tohoto programu bylo podpořeno zhruba 5,5 tisíce nových bytů, což odpovídá asi 3,5 % nové bytové výstavby v tomto období (srovnání je pouze orientační, protože podpořené byty byly dokončovány i poté, co již nebyly přidělovány nové dotace). Z hlediska přístupu k nově vytvořenému bydlení tak můžeme hovořit v podstatě o univerzalistickém systému (potenciálně otevřenému širokému spektru obyvatel), ale jeho malý rozsah nedává všem potenciálním příjemcům reálnou šanci na získání bydlení podporovaného tímto programem, takže vlastní přidělování těchto bytů bude muset nějakým způsobem zúžit okruh příjemců.

Po ukončení poskytování podpory v rámci tohoto programu byl v roce 2009 zahájen program Podpora výstavby sociálních bytů (Nařízení vlády č. 333/2009 Sb.), který jako první program v Česku začal explicitně používat termín sociální bydlení. Od předchozího programu pro „příjmově vymezené osoby“ se však v případě možných nájemníků odlišoval pouze v detailech (příjmový limit byl jemněji odstupňován podle počtu členů domácnosti, ale ve stejném rozmezí jako program pro „příjmově vymezené osoby“). Podstatnější odlišností bylo přijímání žádostí také od jiných subjektů než od obcí (neziskových organizací, soukromých firem). Přijímání žádostí a udělování dotací z programu výstavby

„sociálního bydlení“ ale probíhalo pouze v roce 2010, protože od roku 2011 byl tento program v souvislosti s vládními úspornými opatřeními ukončen. V roce 2011 byl nařízením vlády č. 284/2011 vyhlášen další program „úvěrů na podporu výstavby nájemních bytů“. Na rozdíl od poskytování dotací v předchozích programech je státní podpora nově omezena na zvýhodněný úvěr. Obec nebo jiný subjekt, který staví nájemní bydlení, tak získá podporu v konečném důsledku výrazně nižší. Místo dotace, která je nevratná, získá úvěr s výhodnějším úročením, než jaké nabízejí komerční banky. Podmínkou poskytnutí úvěru je pronajímání bytů po určité období domácnostem vymezeným obdobně jako u předchozích programů horní hranicí jejich příjmu. V závislosti na podílu takto pronajímaných bytů v projektu a na délce období, na které se investor zavazuje pronajímat byty pouze takto vymezené skupině, je poté stanovena úroková míra poskytovaného úvěru. Po několika letech, až zvýhodněný úvěr splatí, se prostředky vrátí zpět státu, který je může dále využít, např. znovu na stejný účel.

Podpora nové výstavby obecního bydlení v rozsahu těchto programů nemůže zastavit výrazný úbytek bytového fondu vlastněného obcemi v důsledku pokračující privatizace. Podle průzkumů Ústavu územního rozvoje (ÚÚR 2011) se odhaduje snížení počtu obecních bytů v období 2003-2008, kdy tento program probíhal, zhruba o třetinu jejich výchozího počtu v roce 2003. Privatizační procesy nadále pokračují, a to zejména ve městech, kde dosud probíhaly jen pozvolna (ÚÚR 2011). V Praze se v roce 2012 připravuje privatizace zhruba 10 tisíc bytů ve správě města nebo jednotlivých městských částí, což je téměř dvojnásobek rozsahu výstavby bytů pro „příjmově vymezené osoby“ v celém Česku.

Geografie nové výstavby sociálního bydlení

Měřítkové úrovně sledování

Územní diferenciaci výstavby nového sociálního bydlení je sledována na několika měřítkových úrovních, které se odlišují nejen velikostí sledované územní jednotky, ale také procesy, které v územích dané velikosti působí, a které tedy příslušnou měřítkovou úroveň vytvářejí (Pavlínek 1994). Procesy působící na rozdílných měřítkových úrovních zároveň společně ovlivňují finanční dostupnost bydlení a vytvářejí diferenciovanou geografii příležitostí pro obyvatele jednotlivých regionů. Analýza územní diferenciaci proto umožní částečně odpovědět na otázku, zda výstavba sociálního bydlení reaguje na potřeby sociálního bydlení, a zda nové sociální bydlení vzniká v lokalitách, které nabízejí příležitosti pro participaci ve společnosti (na pracovním trhu, ve vzdělávání, kultuře, službách apod.).

Diferenciaci nové bytové výstavby proto práce ukáže na základě třech vzájemně se doplňujících pohledů na různých měřítkových úrovních. Tyto úrovně jsou zároveň operační měřítko (operational scale) procesů, které ovlivňují rezidenční segregaci a geografii příležitostí v jednotlivých místech (Lam 2002).

Jednotlivé obce jsou nejmenší měřítkovou úrovní sledování, která je operačním měřítkem pro denní aktivity dětí a osob, které o ně pečují, měřítkem každodenních interakcí se sousedy, nejnižší jednotkou politické participace atd. Příležitosti v obci bydliště jsou obecně nejsnáze dosažitelné, často i v docházkové vzdálenosti, tedy bez dodatečných nákladů. Velikost obce je přibližným (velmi orientačním) indikátorem pro rozvinutost služeb a kvalitu občanské vybavenosti v obci. V nejmenších obcích není v místě základní škola, obchody ani restaurační zařízení. Poskytování veřejných služeb a samospráva je závislá na neuvolněném starostovi. Se zvyšujícím se počtem obyvatel obce se stávají samozřejmostí obchody, mateřské a základní školy a také další služby. I když v Česku dochází v posledních desetiletích k významným transformacím maloobchodu v důsledku vstupu obchodních řetězců, výstavby hypermarketů a obchodních center (Spilková 2012), pro určitou část populace jsou služby v místě bydliště stále podstatné. Pravidelnost ve smyslu vyšší dostupnosti služeb má pouze stochastický charakter. V řadě populačně velkých suburubánních obcí, které v posledním desetiletí výrazně zvýšily svůj počet obyvatel, rozsah a kvalita služeb často odpovídá spíše dimenzím původní vesnice (Ouředníček a kol. 2008). Naopak i mnohé malé obce mohou nabízet kvalitní služby, např. díky spolupráci se sousedními samosprávami v zájmových sdruženích obcí.

Obec bydliště je denním rámcem většiny aktivit dětí a jejich matek nebo rodičů na rodičovské dovolené (Novák, Sýkora 2007) a rámcem pro každodenní vzájemné interakce, ze kterých může vznikat sociální kapitál, vzájemná důvěra a spolupráce mezi obyvateli obce (Jančák a kol. 2008). Obecní úroveň sledování je důležitá také pro sledování podílu sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu. Významný podíl sociálního bydlení znamená vyšší riziko koncentrace sociálně slabých obyvatel a rezidenční segregace.

Druhá měřítková úroveň se vztahuje k pracovním příležitostem, působícím procesem je fungování trhu práce. Jedná se o úroveň pracovních mikroregionů vymezených na základě denní dojížděky do zaměstnání a škol (Hampl 2005, Sýkora, Mulíček 2009). Mikroregiony představují vnitřně integrovanou a relativně uzavřenou jednotku organizace trhu práce. Jednotlivé mikroregiony jsou v podstatě do určité míry nezávisle fungující trhy práce. Pracovní mikroregion je organická jednotka skládající se ze svého jádra – koncentrace pracovních příležitostí a služeb – a zázemí, které je na jádro navázáno procesem dojížděky. Podle intenzity spojení s jádrem se dále vymezuje funkční městský region jako ta část zázemí, která je velmi úzce navázána na jádro vyjížděkou významné části svého obyvatelstva (Sýkora, Mulíček 2009 pro Česko používají hranici 30 % ekonomicky aktivních obyvatel). Jádra pracovních mikroregionů jsou koncentracemi jak trvale bydlícího obyvatelstva, tak pracovních příležitostí, a zejména v případě větších center jsou významnou koncentrací pracovních příležitostí ve službách a odvětvích tzv. progresivního terciéru (školských, věda a výzkum, bankovníctví, pojišťovnictví). Bydlení v jádru znamená snazší přístup k širšímu spektru pracovních příležitostí i služeb bez nutnosti vynakládat prostředky na pravidelnou dojížděku ze zázemí. V rámci zázemí pak bydlení v rámci funkčního městského regionu znamená snazší přístup k jádru, než z ostatních vzdálenějších a často i hůře dopravně obslužených obcí.

Konečně třetí úroveň je úroveň mezoregionální, tradičně vymezovaná na základě nedenní dojížděky a migrace (Hampl 2005). Mezoregiony jsou chápány jako územní rámce dlouhodobých životních cyklů obyvatel (Hampl 2005). Mezoregionální úroveň představuje také další z úrovní diferenciovaného vývoje, kde v současnosti probíhají procesy přeměny meziregionální dělby práce. Především na meziregionální úrovni se v současnosti projevuje rozdělení na území ekonomicky rostoucí, získávající nové investice a obyvatelstvo, a tím posilující svůj podíl na populaci i ekonomice Česka, na regiony udržující si svou pozici a na regiony stagnující nebo potýkající se s problémy při hledání své pozice v územní dělbě práce, ztrácející pracovní příležitosti. Takové regiony se vyznačují dlouhodobě vyšší mírou nezaměstnanosti, nižšími mzdami i nižšími cenami bydlení. Předchozí studie poukázaly na

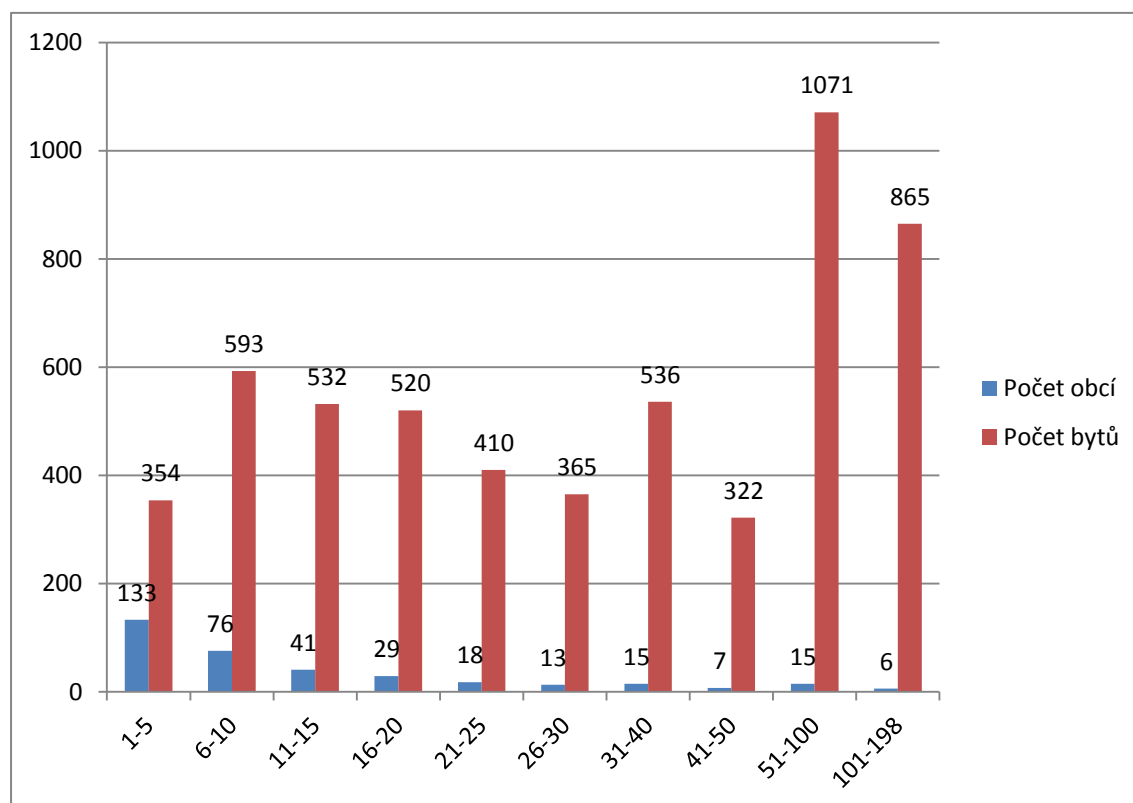
významné rozdíly ve finanční dostupnosti bydlení mezi jednotlivými regiony (Kostecký, Mikeszová 2008).

Všechny tři úrovně sledování je třeba vidět ve vzájemných souvislostech. Příležitosti dostupné obyvatelům obcí zhruba stejné velikosti se významně odlišují, pokud je obec součástí funkčního městského regionu v prosperující metropolitní oblasti, nebo pokud je naopak v okrajové části pracovního mikroregionu ve stagnujícím území. Následující text nejprve charakterizuje jednotlivé dílčí pohledy a poté se pokusí o syntetičtější pohled na geografické rozmístění nové výstavby sociálního bydlení.

Analýza geografické distribuce

Nové sociální bydlení bylo podpořeno celkem ve 353 obcích, tedy zhruba v 5 % všech obcí Česka. Nově bylo postaveno celkem 5568 bytů. V průměru na jednu zúčastněnou obec připadá zhruba 15,8 nové bytové jednotky. Statistické rozdělení souboru obcí podle nové bytové výstavby je však výrazně asymetrické, jak je patrné z grafu (obrázek č. 2).

Obrázek č. 2: Struktura výstavby nového obecního bydlení podle počtu bytů v obci



Zdroj dat: Státní fond rozvoje bydlení

Nejčastěji byla v jedné obci podpořena výstavba dvou bytů (ve 41 případech). Ve více než třetině obcí vzniklo do pěti bytů. V polovině obcí bylo podpořeno 8 nebo méně bytů. Podle názvů projektů se v těchto případech obvykle jednalo o podporu rekonstrukcí nebo vestaveb do starších budov v obecním vlastnictví. V naprosté většině obcí nevznikají nové lokality koncentrující významnější nabídku sociálního bydlení, ale jen jednotlivé byty nebo malé domy s několika bytovými domy.

Nová výstavba obecního bydlení byla výrazně koncentrována do několika desítek obcí neaktivnějších obcí. Zhruba polovina podpořené výstavby obecního bydlení vznikla ve 43 obcích s největšími projekty (se 31 a více bytovými jednotkami). Největší výstavba proběhla v obci Rudoltice, která zároveň získávala dotace na bytovou výstavbu přímo z rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj. V těchto obcích se již jednalo vesměs o výstavby více obytných domů v jedné lokalitě, nebo o rekonstrukce velkých objektů. Rozsah výstavby v těchto obcích již vytváří rozsáhlejší lokality pro 100 nebo i více obyvatel.

Tabulka č. 1: Obce s největším absolutním rozsahem výstavby podpořeného obecního bydlení

Obec	Počet obyvatel (2001)	Nová výstavba obecního bydlení (2003-2008)	Nová výstavba obecního bydlení na 1000 obyvatel
Rudoltice	922	198	214,8
Liberec	99102	192	1,9
Chlumec	4110	140	34,1
Bor	3961	120	30,3
Košťany	2627	114	43,4
Svitavy	17626	101	5,7
České Budějovice	97339	100	1,0
Praha	1169106	94	0,1
Kroměříž	29225	92	3,1
Lanškroun	9990	80	8,0
Strakonice	23800	78	3,3
Stříbro	7745	74	9,6
Velemín	1396	72	51,6
Ostrov	17451	70	4,0
Kolín	30258	66	2,2

Zdroj dat: Český statistický úřad, Státní fond rozvoje bydlení

Na rozdíl od obcí s malou absolutní výstavbou v tomto případě již může hrozit vznik rezidenční segregace, a to pokud by lokalita nové výstavby byla fyzicky oddělená od ostatní zástavby a zároveň v ní bydleli obyvatelé v nerovném sociálním postavení. Přesná velikostní hranice, kde již hovoříme o sociálně vyloučené lokalitě, není v literatuře jednoznačně ustálena. Předchozí studie (Gabal 2006) a

dokumenty veřejné správy však uvádí jako vyloučenou lokalitu již územní koncentrace několika desítek obyvatel. Kvantita nového obecního bydlení však indikuje potenciální riziko, neznamená však, že ke vzniku takové lokality dojde. Tato analýza má své omezení v tom, že nemůže přímo zohlednit místní kontext bytové výstavby, např. zda neprobíhá i malá nová výstavba v sousedství sociálně vyloučené lokality, kterou může zvětšovat.

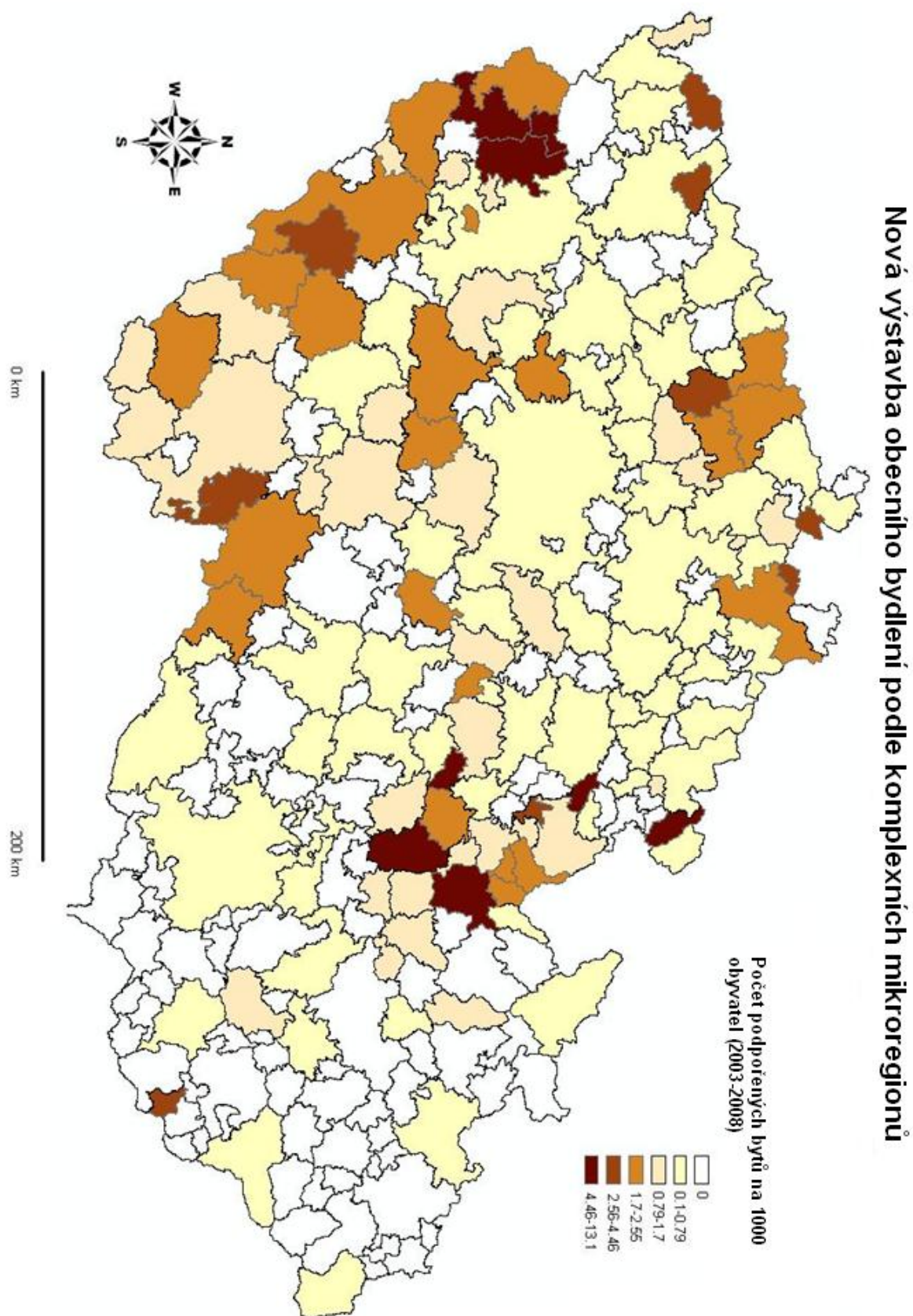
Tabulka č. 2: Obce s největším relativním rozsahem výstavby podpořeného obecního bydlení vzhledem k počtu obyvatel

Obec	Počet obyvatel (2001)	Nová výstavba sociálního bydlení (2003-2008)	Nová výstavba sociálního bydlení na 1000 obyvatel
Rudoltice	922	198	214,8
Hrušovany	248	42	169,4
Pěčnov	53	8	150,9
Milíře	198	29	146,5
Sirá	91	13	142,9
Županovice	42	5	119,0
Žim	132	15	113,6
Janov	185	20	108,1
Žďár nad Metují	487	43	88,3
Ploskovice	348	28	80,5
Bělá nad Svitavou	477	36	75,5
Chudonice	695	50	71,9
Vlastislav	146	10	68,5
Dlažkovice	117	8	68,4
Úherce	241	16	66,4

Zdroj dat: Český statistický úřad, Státní fond rozvoje bydlení

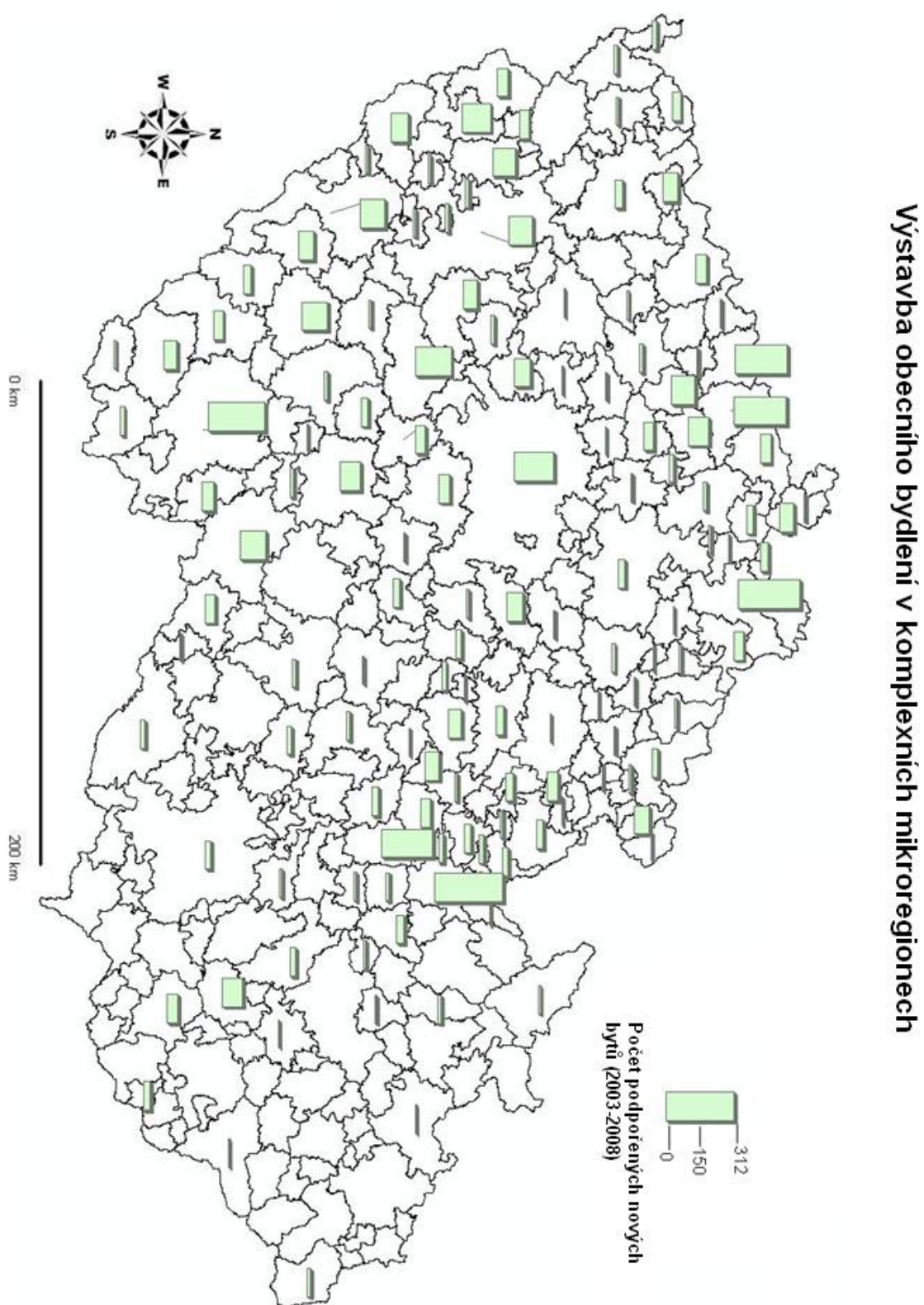
Koncentrace nové výstavby obecního bydlení je patrná zejména v kartografickém znázornění jejího absolutního rozsahu i relativního rozsahu vzhledem k počtu obyvatel (obrázky 3 a 4). V absolutním rozsahu výstavby v komplexních mikroregionech je patrné výrazné zastoupení Svitavska a Lanškrounska, mikroregionů některých velkých měst (Prahy, Českých Budějovic) a mikroregionů v Ústeckém kraji. Naopak v relativním vyjádření vzhledem k počtu obyvatel mikroregionu je výstavba ve velkých městech spíše průměrná nebo podprůměrná. Zvýrazní se však velký význam nové výstavby obecního bydlení v některých regionech, a to zejména na Lanškrounsku a Svitavsku, ale také v severní části Plzeňského kraje.

Obrázek č. 3:



Zdroj dat: Sčítání lidu, domů a bytů 2001, Státní fond rozvoje bydlení. Vymezení komplexních mikroregionů podle Sýkora, Mulíček (2009)

Obrázek č. 4:

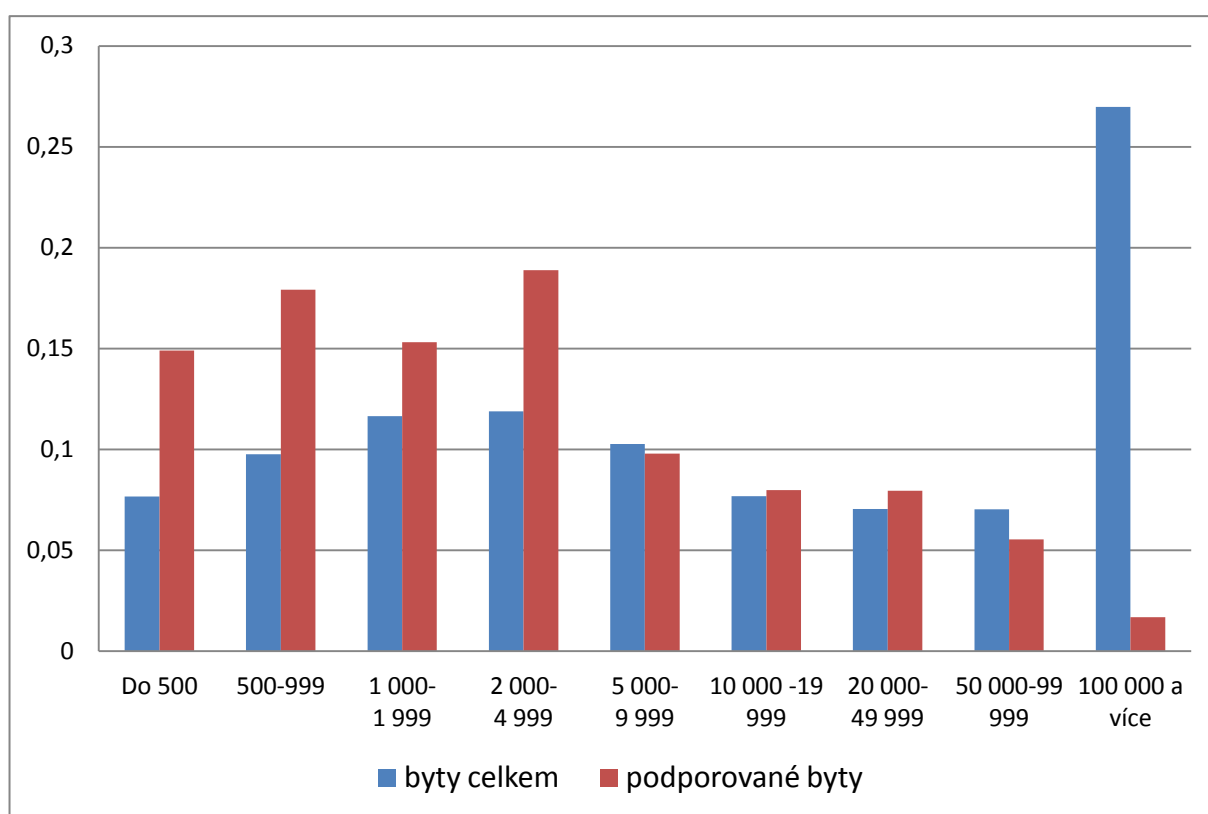


Zdroj

dat: Státní fond rozvoje bydlení. Vymezení komplexních mikroregionů podle Sýkora, Mulíček (2009)

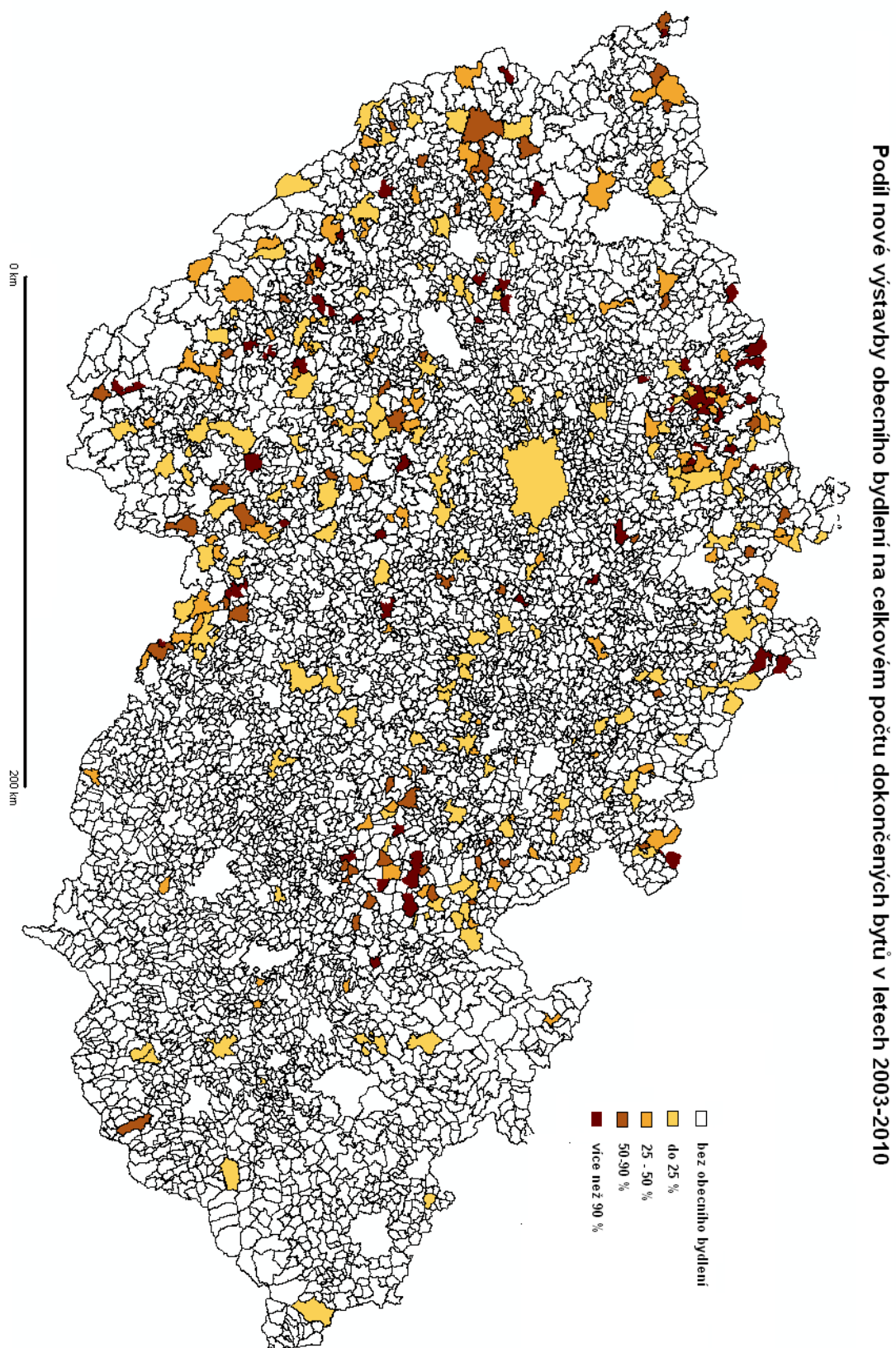
Nová výstavba obecního bydlení se svým geografickým rozložením výrazně odlišuje od celkové bytové výstavby financované ze soukromých zdrojů. Z hlediska velikostní struktury obcí se jedná především o větší zastoupení obecního bydlení ve všech velikostních kategoriích obcí s méně než 5000 obyvateli, a to nejvíce v kategorii nejmenších obcí do 500 obyvatel. V kategorii malých a středních měst mezi 5-100 tisíci obyvateli se podíl nového obecního bydlení blíží podílu této kategorie sídel na celkové bytové výstavbě. Naopak ve velkých městech s více než 100 tisíci obyvateli nová výstavba obecního bydlení v podstatě neprobíhala.

Obrázek č. 5: Nové obecní bydlení a celková bytová výstavba podle velikostních kategorií obcí (podíl na dokončených bytech 2003 – 2007)



Zdroj dat: Český statistický úřad, Státní fond rozvoje bydlení

Obrázek č. 6:



Zdroj dat: Státní fond rozvoje bydlení, Český statistický úřad

Na mikroregionální úrovni je patrné zvyšování relativního zastoupení nové výstavby sociálního bydlení s vyšší vzdáleností od jádra. Podíl zázemí mimo funkční městské regiony na novém sociálním bydlení výrazně překračuje jeho podíly na obyvatelstvu a pracovních příležitostech. Funkční městské regiony (jádra – centra pracovních příležitostí – a okolní obce s více než 30% vyjížděnou do zaměstnání v jádru) v roce 2001 koncentrovaly 82,9 % obyvatelstva a 87,5 % pracovních příležitostí (Sýkora, Mulíček 2009). Nová výstavba obecního bydlení však probíhala z 28 % mimo funkční městské regiony. Větší podíl obcí mimo funkční městské regiony na nové bytové výstavbě se odráží také v míře nezaměstnanosti. Podle Sčítání lidu, domů a bytů v roce 2001 byla udávána míra nezaměstnanosti v Česku 7,3 %. V obcích, které stavěly nové obecní bydlení, byla míra nezaměstnanosti předtím, než výstavba proběhla, vyšší (v průměru 11,2 %). Nové obecní bydlení vzniklo v obcích, ve kterých je méně pracovních příležitostí. Vyšší míra nezaměstnanosti zároveň indikuje horší nabídku práce v dojížděkové vzdálenosti od těchto obcí.

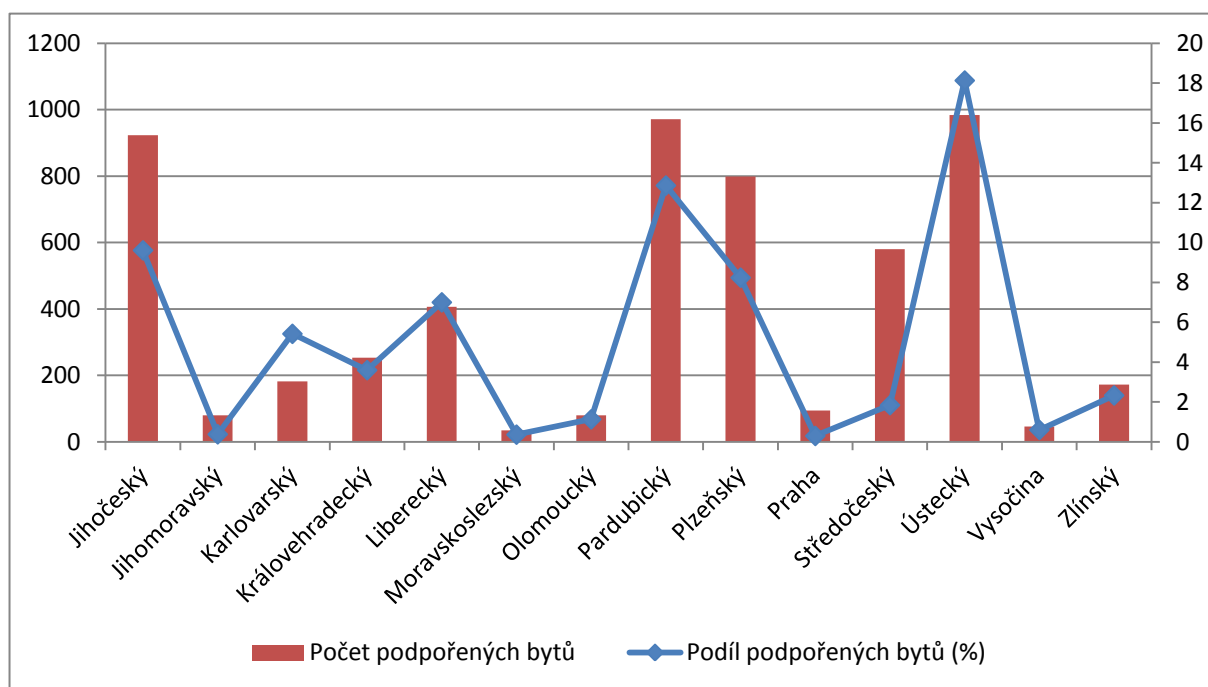
Míra nezaměstnanosti v obcích s výstavbou nového obecního bydlení souvisí s regionálním rozložením výstavby na krajské úrovni. Výstavba obecního bydlení je výrazně nerovnoměrná také při srovnání jednotlivých krajů v Česku. Zatímco v dynamicky rozvíjející se Praze nebo Středočeském kraji byla výstavba sociálního bydlení absolutně i relativně nízká, zejména v Ústeckém kraji tvoří téměř pětinnový podíl na celkové nové bytové výstavbě.

Studie finanční nedostupnosti bydlení na regionální úrovni poukázaly na vysokou cenu vlastnického bydlení (Kostelecký, Mikeszová 2008) i tržního nájemního bydlení (Mikeszová, Lux, Sládek 2010) v některých regionech, zejména v Praze a Jihomoravském kraji. Vysoké náklady na bydlení výrazně snižují životní úroveň, kdy se v řadě domácností reziduální příjmy (částka zbývající domácnosti po pokrytí nákladů na bydlení a dalších nutných výdajů) blíží nulovým hodnotám – jedná se zejména o domácnosti důchodců, neúplné rodiny s dětmi nebo rodiny s jedním z dospělých členů na rodičovské dovolené (Mikeszová, Lux, Sládek 2010). Nová výstavba sociálního bydlení v Praze se však omezila na jediný projekt (bytový dům Triangl v Praze-Řepích), který byl určen především pro obyvatele postižené povodněmi. Předchozí studie poukázaly také na nárůst finančních nákladů na bydlení v Moravskoslezském a Jihomoravském kraji. V těchto krajích byla výstavba obecního bydlení relativně nízká.

Naopak nejrozsáhlejší byla výstavba sociálního bydlení v Ústeckém kraji, a to jak v absolutních počtech nově postavených bytů, tak v podílu na celkové bytové výstavbě – téměř pětinu nové bytové výstavby v Ústeckém kraji představovaly sociální byty. V Ústeckém kraji byl přitom již nyní popsán proces stěhování dlouhodobě nezaměstnaných a chudých obyvatel do fyzicky i finančně dostupných

bytů v některých městech. Na litvínovském sídlišti Janov vedl tento proces dokonce ke vzniku sociálně vyloučené lokality (Tošner a kol. 2010). I když podíl obyvatel pobírajících sociální dávku „příspěvek na bydlení“ je v Ústeckém kraji vyšší, než v jiných regionech (Ouředníček a kol. 2011), příčinou tohoto stavu není jen nedostatek finančně dostupného bydlení, ale celková sociální situace v regionu procházející dlouhodobou transformací místní ekonomiky založené v minulosti na těžkém průmyslu (Pavlínek 2000, Hampl 2005). Pro Ústecký kraj je charakteristický vyšší podíl osob s nízkým vzděláním, ztráta pracovních příležitostí a s tím spojená dlouhodobá nezaměstnanost, rezidenční nestabilita obyvatelstva spojená s odstěhováním vysokoškoláků a přistěhováním osob s nižším vzděláním.

Obrázek č. 7: Počet vystavěných obecních bytů a jejich podíl na celkové bytové výstavbě v krajích (2003-2007)



Zdroj dat: Český statistický úřad, Státní fond rozvoje bydlení

Zvyšování nabídky obecního bydlení v těchto regionech je významným rizikem z hlediska vzniku rezidenční segregace také z toho důvodu, že výstavba tohoto bydlení v problémových regionech probíhá často ve větších koncentracích na úrovni jednotlivých obcí (viz výše tabulka č. 1).

Srovnání lokalit výstavby nového obecního bydlení s celkovou bytovou výstavbou, financovanou ze soukromých zdrojů, vytváří obraz dvou geograficky oddělených světů bytové výstavby. Nová bytová výstavba probíhá především v jádrech zázemí velkých, ekonomicky se rozvíjejících měst, především

v Praze a Brně, ale také v zázemí krajských měst. Naopak obecní bydlení vzniká spíše v malých obcích a malých městech v periferních regionech, kde na obecní úrovni v některých případech dominuje celkové bytové výstavbě.

Geografické oddělení míst nové výstavby obecního a ostatního bydlení je příkladem pozvolna probíhajícího segregačního procesu. Nové obecní bydlení přístupné pro přibližně polovinu obyvatel s nižšími příjmy nově vzniká jinde než bydlení těch obyvatel, kteří si mohou pořídit nové vlastnické bydlení. Zatímco tržní bydlení vzniká v místech s největšími příležitostmi, nové obecní bydlení vzniká v místech s vyšší nezaměstnaností, mimo centra pracovních příležitostí a v malých obcích s omezenou nabídkou služeb. V lokalitách, které jsou již nyní možným cílem vystěhování chudých obyvatel z velkých měst, vzniká další nabídka finančně dostupného bydlení. Naopak v místech, kde rostoucí náklady na bydlení mohou některé stávající obyvatele vytlačovat, se nabídka dostupného sociálního bydlení nezvyšuje, ale spíše může v souvislosti s dokončováním privatizace obecního bytového fondu dále klesat. Na národní úrovni tak může takto realizovaná výstavba nového obecního bydlení segregační procesy dále posilovat.

Sociální bydlení v kontextu lokálních zájmů

Na základě kvantitativní analýzy se ukazuje několik velmi relevantních výzkumných otázek. Jaký mechanismus nebo mechanismy způsobily zjištěnou geografickou diferenciaci nové výstavby sociálního bydlení, která neodpovídá teoretickým předpokladům o potřebnosti dostupného bydlení? Protože rozhodování o účasti v programu bylo zcela v rukou jednotlivých obcí, je třeba hledat tyto mechanismy především v zájmech a motivech rozhodování na obecní úrovni. Jaké důvody nebo zájmy vedly samosprávy k rozhodnutí postavit nové obecní bydlení?

Druhou otázkou je, jaké jsou dopady nové výstavby. Z hlediska sociální a prostorové spravedlnosti je jednou z otázek, zda dochází v nově postavených lokalitách obecního bydlení k rezidenční segregaci. Kvantitativní analýza ukázala řadu obcí, kde rozsah nové výstavby představuje určité riziko vzniku sociálně vyloučené lokality. Dochází k tomuto vývoji? Jaké jsou hlavní přínosy a problémy spojené s novým sociálním bydlením v jednotlivých obcích? Jaké jsou příčiny těchto problémů a jaké jsou možná řešení?

Na základě výsledků šetření jsem vytvořil tři typy motivace obcí k využití dotací na výstavbu nového sociálního bydlení. V reálných případech bylo rozhodnutí motivováno do určité míry více zájmy, nicméně je možné na základě těchto tří „ideálních“ typů přiblížit klíčové motivace obcí. Jednotlivé typy můžeme označit takto:

- Sociální bydlení jako nástroj lokální bytové politiky
- Sociální bydlení jako nástroj regenerace
- Sociální bydlení jako nástroj rozvoje obce

V následující části jsou tyto typy podrobněji popsány a uvedeny příklady obcí, které jsou do jednotlivých typů zařazeny. Jedná se však o ideální typy – v konkrétních případech se jednotlivé motivace částečně kombinují a prolínají, jak je patrné z vyhodnocení některých dále uvedených obcí. Představení jednotlivých obcí se soustředí také na otázky obsazení nových bytů nájemníky, otázky soužití a další pozitivní nebo negativní důsledky z hlediska sociální a prostorové spravedlnosti.

Sociální bydlení jako nástroj lokální bytové politiky

Přesun odpovědnosti za zajištění podmínek pro bydlení na obecní úroveň vytvořil prostor pro samostatnou aktivitu obcí při zajišťování podmínek pro bydlení. Jako jedna z mnoha rozdílných strategií měst a obcí k bytové problematice, které vznikaly od 90. let (Sýkora 2003) se některé obce rozhodly pro strategii aktivního vytváření nabídky bydlení pro své obyvatele – k nové výstavbě obecního bydlení, ke které v určitém období využily i program výstavby nového obecního bydlení. Z hlediska velikosti se jedná jak o malé obce, tak o některá města. Tyto dvě skupiny sídel se odlišují především zaměřením bytové výstavby na různé cílové skupiny.

Malé obce jako motiv bytové výstavby uvádějí snahu zvýšit nebo udržet počet obyvatel. Tato snaha je výrazně propojena s financováním obcí prostřednictvím systému rozpočtového určení daní. I přes časté změny nebo úpravy některých parametrů financování obcí (Blažek 2002) je zvýšení počtu obyvatel spojeno i s vyššími příjmy do obecního rozpočtu. Obec tímto mechanismem (zvýšením počtu obyvatel) získá více prostředků pro zajišťování svých činností. Relativní finanční přínos je významnější pro malé obce, kde i malý absolutní přírůstek je relativně významný, a na jejichž území nesídlí významné firmy, jejichž placené daně by částečně také přispívaly do obecních rozpočtů. Zvýšení počtu obyvatel je tak jednou z mála uskutečnitelných strategií pro zvýšení příjmů obce.

Výstavba byla proto orientována především na mladé rodiny, které mají nebo budou mít děti, a které tak zároveň přispějí k obsazenosti místní mateřské nebo základní školy, jejíž udržení je také častou obecní prioritou. V některých případech se tato očekávání naplnila, v jiných obcích ale nové bydlení využili v rozporu s původními očekáváními spíše starší obyvatelé.

Do určité míry můžeme tedy v některých obcích hovořit o pokračování veřejné bytové výstavby, která je univerzalisticky zaměřená a přístupná (téměř) všem obyvatelům dané obce. Zatímco v celostátním měřítku zcela dominuje zajišťování bydlení pomocí soukromých zdrojů, v těchto obcích je pro velkou část domácností nově hledajících bydlení reálné získání obecního nájemního bytu.

Obce tímto způsobem v podstatě reagují na absenci developerské výstavby v malých obcích a v regionech s relativně malou kupní silou, kde je výstavba bytů pro investory příliš riziková. Zároveň řeší problém finanční nedostupnosti nového bydlení v rodinných domech pro většinu obyvatel, které jsou při absenci developerské výstavby bytových domů jedinou možností nové bytové výstavby. Relativně vysoký příjmový limit pro vstup do obecního bydlení v případě těchto obcí (často

v periferních oblastech) znamená, že v podstatě všichni obyvatelé obce mohou o tuto formu bydlení žádat.

Naopak motivace středně velkých měst k výstavbě nového sociálního bydlení je více spojena s aktivním plněním role veřejného sektoru při zajišťování bydlení těm obyvatelům, kteří si je z vlastních prostředků nemohou pořídit. Městská bytová výstavba je relativně menší částí celkové bytové výstavby, než tomu bylo v případě malých obcí. Střední a vyšší třída bydlící v těchto městech si může dovolit zajistit nové bydlení vlastními prostředky, může probíhat také developerská výstavba bytových domů. Město se pak stará o nabídku bydlení pro ostatní obyvatele. Příkladem mohou být města Chrudim a Lanškroun, která postavila několik desítek nových bytů. Díky této výstavbě bylo možné uspokojit bytové potřeby nejen některých mladých rodin s dětmi, ale i méně diskutovaných žadatelů o sociální bydlení, např. jednočlenných domácností pracujících (např. osob po rozvodu).

Proseč: nová výstavba pro mladé rodiny

Město Proseč má zhruba 2100 obyvateli a nalézá se v Pardubickém kraji asi 20 km západně od Svitav a 30 km jihovýchodně od Chrudimi. Proseč leží v periferní oblasti blízko hranic kraje Vysočina. Město je relativně vzdálené od větších center pracovních příležitostí – v jeho okolí jsou spíše malá města (Hlinsko, Polička, Vysoké Mýto, Litomyšl). Periferní charakter území se odráží také v relativně nízkých příjmech místních obyvatel.

I když město nemá schválený formální strategický dokument, který by zakotvoval cíle a nástroje městské bytové politiky, dosavadní praxe se dlouhodobě zaměřuje na podporu bydlení těch, kteří si je sami nemohou zajistit, zejména bydlení důchodců a mladých rodin s dětmi. Pro důchodce, kteří potřebují podporu, město provozuje dům s pečovatelskou službou a vlastní také několik malometrážních bytů v různých objektech. Mladým rodinám s dětmi je nabízeno bydlení v nově postavených městských bytech. Udržení mladých lidí v Proseči i jejich přistěhování z okolních obcí zároveň přispívá ke společenskému životu v obci, do kterého se někteří z obyvatel obecního bydlení zapojují.

Proseč postavila v letech 2003-2005 celkem 59 bytů ve 28 domech - v některých domech jsou dva, v jiných tři byty. Všechny byty byly postaveny ve dvou nově vzniklých ulicích na okraji města, v přímé návaznosti na stávající zástavbu asi 300 metrů od náměstí. K domkům, které se na první pohled

neodlišují od obvyklých rodinných domů, patří také malé předzahrádky. Ve stejné lokalitě bylo nedávno dokončeno několik dalších rodinných domů. Vznikla rezidenční lokalita, která svým vzhledem zapadá do charakteru zástavby v Proseči, kde jsou téměř výhradně rodinné domy. Navíc nabízí bydlení podobné rodinným domům s vlastní zahradou.

Město se průběžně potýká s problémy neplacení nájemného, a to zejména pokud nájemník ztratí zaměstnání a začne mít finanční problémy. V těchto případech se město snaží pomoci s hledáním nového zaměstnání a se sestavením splátkového kalendáře, kterým je vzniklý dluh postupně odstraňován. Ve dvou případech však město přistoupilo k soudnímu vystěhování z důvodu dluhů na nájemném.

Podpora mladých, kteří sice mají ve městě práci, ale jejich nízké příjmy jim neumožňují poříditi si vlastní bydlení, je příkladem využití možností obce k dosahování spravedlnosti na místní úrovni. V místním kontextu je podporována skupina, která má nejvážnější problémy se zajištěním bydlení, zároveň je však plně sociálně začleněna a nemá v místním kontextu alternativní možnosti získání bydlení.

Obrázek č. 8: Nové byty ve městě Proseč



Autor: Roman Matoušek

Areál bývalých kasáren v Kostelci nad Orlicí: regenerace v kontextu bytové politiky

Město Kostelec nad Orlicí s více než 6000 obyvateli leží nedaleko Rychnova nad Kněžnou. Obec převzala do vlastnictví rozsáhlý bytový fond, který jen částečně privatizovala. Příjmy z privatizace bytového fondu a další dotace město využívalo k nové výstavbě veřejného bydlení, a to především menších bytů (Strategický plán města Kostelec nad Orlicí 2004).

Na východním okraji města byl až do roku 1991 rozsáhlý areál kasáren využívaný Sovětskou armádou. Areál svým západním okrajem přímo navazoval na čtvrt rodinných domů, na jihu přiléhal k železniční trati a místnímu nádraží. Z ostatních stran sousedil s volnou krajinou.

Po odchodu sovětských vojsk hledal areál nové využití. Hlavní objekty kasáren jsou po rekonstrukci využívány Správou uprchlických zařízení Ministerstva vnitra jako pobytové středisko, kde jsou ubytováni cizinci ze zemí mimo Evropskou unii - žadatelé o azyl nebo jinou mezinárodní ochranu. Další části areálu jsou nyní využívány soukromými firmami jako sklad stavebnin a sběrna druhotných surovin. Dva objekty na západním okraji kasáren začalo využívat město Kostelec nad Orlicí nejprve jako ubytovnu pro sociálně slabé, která byla poté rekonstruována na bytové domy. Plán obce na výstavbu sociálního bydlení se nejprve setkal s odporem obyvatel přiléhajících bytových domů, kteří v roce 2004 sepsali proti výstavbě petici. V textu zdůrazňovali obavy ze soužití s novými „problémovými obyvateli“, narušení bezpečnosti, zvýšení kriminality a poklesu cen jejich nemovitostí (zápis ze zasedání městského zastupitelstva Kostelce nad Orlicí 28. června 2004). I přes tyto obavy město rekonstrukce realizovalo s odůvodněním, že výstavba je v souladu s územním plánem a rekonstrukce s podporou SFRB je pro město finančně výhodná.

Dvě jednopatrové budovy se 32 bytovými jednotkami se nachází na okraji malého města asi 1200 metrů od jeho centra. Z hlavní ulice a zároveň rušné silnice první třídy č. 11 jsou přístupné po krátké místní komunikaci, která je zároveň jedinou cestou do areálu stavebnin a sběrných surovin. Jedná se o malou lokalitu v rámci kompaktního města, která je na mikroúrovni oddělena od ostatní zástavby a není průchozí.

Rekonstruované byty jsou městem využívány jako sociální bydlení, a to jak pro samostatně žijící seniory, tak pro některé mladé rodiny s dětmi, včetně romských rodin. Veřejné prostory v okolí sociálního bydlení však působí neutěšeně a neposkytují možnosti pro aktivní trávení volného času. Před domy je velká asfaltová plocha, která slouží jako parkoviště, a přes kterou projíždějí nákladní automobily do skladu stavebnin, další část prostranství zabírá trávník. Nedaleko vchodů do obytných

domů je několik laviček. Zcela však chybí např. dětské hřiště nebo další prvky, které by atraktivitu těchto prostor zvýšily. Další veřejný prostor – hřiště – se nachází asi 400 metrů od sociálních bytů uvnitř zástavby rodinných a bytových domů.

Nejpřekvapivější na této lokalitě je způsob jejího oddělení od zahrad rodinných domů v sousední ulici. Mezi obytnými budovami je dva metry vysoká betonová zeď a na ní další dva metry vysoké pletivo a ostnatý drát, které jsou pozůstatkem oplocení bývalých kasáren a nebyly ani po dvaceti letech odstraněny, respektive nahrazeny běžným plotem, který obvykle odděluje soukromé prostory zahrádek rodinných domů od sousedních veřejných prostor.

I když je rozsah lokality malý (bydlí v ní jen několik desítek osob), je tato lokalita výrazně odlišná od navazující zástavby. Zároveň je plotem přinejmenším symbolicky oddělená od zbytku města. Vzhledem k málo atraktivnímu okolnímu prostředí lze předpokládat, že zde budou dlouhodobě bydlet výhradně lidé s nízkým sociálním statusem.

Obrázek č. 9: Objekty v bývalých kasárnách v Kostelci nad Orlicí rekonstruované na obecní bydlení



Autor: Roman Matoušek

Výstavba veřejného bydlení v Kostelci nad Orlicí a jejich následné využití jako sociálního bydlení přispěla k regeneraci rozsáhlého vojenského brownfieldu ve městě. Zároveň je však tato výstavba přímo spojena s městskou bytovou politikou, která zajišťuje výstavbu nového obecního a částečně také sociálního bydlení a zohledňuje tak bytové potřeby nízkopříjmových a dalších potřebných obyvatel. I když je poskytování sociálního bydlení nutné jednoznačně ocenit, poloha regenerovaného areálu, některé pozůstatky starých staveb a současné využití sousedních pozemků však jeho kvality snižují. Jedná o malou lokalitu, jejíž obyvatelé využívají obchody nebo služby společně s ostatní populací malého města. Zároveň je však tato lokalita na okraji obce bez přímého kontaktu se sousední obytnou zástavbou.

Obrázek č. 10: Plot bývalých kasáren, který stále stojí mezi objekty obecního bydlení a sousedními rodinnými domy



Autor: Roman Matoušek

Sociální bydlení jako nástroj regenerace

Transformační procesy v 90. letech vedly k zániku řady průmyslových podniků. Transformace zemědělství vedla v řadě případů k zániku zemědělské velkovýroby a k opuštění řady objektů dříve využívaných k administrativním účelům nebo jako ubytovny pro zaměstnance. V některých oblastech došlo v souvislosti s poklesem porodnosti k následnému rušení nebo slučování mateřských a základních škol. Redukce početních stavů armády, včetně odchodu sovětských vojsk umístěných v bývalém Československu, vedla k uvolnění řady objektů bývalých kasáren nebo rozsáhlejších vojenských prostorů.

Ve velkých městech, a ještě více v jejich centrech, byl zánik původního využití významnou příležitostí pro zhodnocení pozemků jejich regenerací a lokalizací progresivních činností, které přinášejí větší finanční zisky. Příkladem těchto procesů může být rychlá proměna Smíchova (Temelová 2007) nebo Karlína (Illík, Ouředníček 2007) z průmyslových čtvrtí na sekundární městská centra s kancelářskými prostory, nákupními možnostmi a dalšími službami.

V menších městech a na venkově však často potenciál pro rozvoj nových aktivit neexistoval. Jejich spíše menší velikost a poloha mimo exponovaná území nevytváří strukturální příležitosti pro významný rozvoj iniciovaný soukromým sektorem, který své investice selektivně směřoval spíše do větších měst (Hampel 2005). Obce, které se různými mechanismy stávaly vlastníky řady takových nevyužitých objektů, stály před jednorázovým rozhodnutím, jaké nové využití najít pro objekty, které často tvořily dominantu nebo významnou součást zastavěného území obcí.

V některých případech byl špatný stav těchto objektů negativně vnímán jak místními obyvateli, tak návštěvníky. V obci Ploskovice nedaleko Litoměřic, ve které se nachází také navštěvovaný zámek, byl v 90. letech opuštěn starý objekt dříve využívaný jako ubytovna pro pracovníky a brigádníky v místním zemědělském družstvu. Po zániku družstva získal budovy ve špatném technickém stavu soukromý vlastník, který ale neměl prostředky na jejich opravu. Zdevastované budovy byly zdaleka viditelné, navíc okolo nich projížděli všichni návštěvníci obce. Obec se proto rozhodla tyto objekty odkoupit a rekonstruovat na byty.

Výstavba bytů byla pro obce také finančně výhodná. Vlastní prostředky, které obec musela do výstavby společně s dotací SFRB vložit, bylo relativně snadné získat bankovním úvěrem. Vybrané nájemné obvykle stačilo pokrýt splátky úvěru. Kombinace státní dotace, úvěru a nových příjmů

z vybraného nájemného v obsazených bytech a další finanční prostředky dané růstem počtu obyvatel a příjmů z rozpočtového určení daní tak umožnila regeneraci objektu v obecním vlastnictví. V případě obsazení bytů nájemníky, kteří řádně platili, proto neměla regenerace bytovou výstavbou často žádný vliv na rozpočet obce – nové výtaje byly kryty novými příjmy. Obec mohla dále investovat ve stejném rozsahu a zajišťovat své další činnosti.

Obrázek č. 11: Bývalá škola v Letohradě – Kunčicích, přestavená na obecní bydlení



Foto: Roman Matoušek

Obrázek č. 12: Obecní bydlení jako součást multifunkčního objektu v centru Police nad Metují



Autor: Roman Matoušek

Předtím, než program obecní bytové výstavby využily, se tyto obce o přímé poskytování bydlení nestaraly. V malých obcích, které často ani neměly žádný vlastní bytový fond, se jednalo o první zkušenost s výstavbou a správou obecního bydlení. Bytová výstavba proběhla i v obcích, které v podstatě svou bytovou politiku neměly. Po uskutečnění výstavby obce nové byty spravují, ale dále se bydlení systematicky nebo pravidelně nevěnují. Jednalo se o ad hoc rozhodnutí vyvolané potřebou regenerace některých objektů a relativně snadnou dostupností tohoto typu dotace. Poté, co se regeneraci takových objektů podařilo dokončit, mnohé obce již neměly zájem o další bytovou výstavbu, protože svého cíle dosáhly.

Regenerace v bývalé hornické obci – Bohutín u Příbrami

Obec Bohutín se nachází asi 6 km jihozápadně od Příbrami a má asi 1700 obyvatel. V minulosti probíhala v Bohutíně významná hornická činnost, se kterou byl rozvoj obce úzce provázán. Přímo v intravilánu obce se nachází několik opuštěných šachet a objektů dříve využívaných k těžbě. V 50. letech bylo v obci postaveno malé sídliště bytových domů pro zaměstnance státních dolů. V obci také působilo odborné hornické učiliště a internát pro jeho studenty, které měly vlastní objekt na jejím severovýchodním okraji. V sousedství učiliště byl později postaven další objekt využívaný jako školicí středisko. Tyto budovy přímo navazují na kompaktní zástavbu rodinných a bytových domů.

V 90. letech došlo nejen na Příbramsku k útlumu hornické činnosti a ke zrušení hornického učiliště i školicího střediska. Obec ve stejném období získala do svého vlastnictví byty postavené za socialismu, které záhy privatizovala jednotlivým nájemníkům. Po řadu let tak zůstal ve vlastnictví obce pouze jediný byt, jehož nájemník neměl v době privatizace finance na jeho koupi od obce (obec však i nadále počítá s tím, že tento byt prodá). V obci probíhala a nadále probíhá v malém rozsahu individuální výstavba rodinných domů. Každoročně je dokončeno několik rodinných domů a obec se takto postupně rozšiřuje. Aktéry této výstavby byli především individuální stavebníci. Otázkám obecní bytové politiky (mimo rozhodnutí o privatizaci získaného bytového fondu), dostupnosti bydlení, sociální spravedlnosti a sociálního bydlení se obec nevěnovala.

Objekt bývalého učiliště se během transformace zanikajících socialistických podniků dostal do vlastnictví obce, která pro něj začala hledat nové využití. Program SFRB byl zahájen v době před vstupem a krátce po vstupu do Evropské unie. V té době neprobíhalo ještě v plném rozsahu čerpání z fondů Evropské unie. Program SFRB byl v té době relativně přístupný - získání prostředků bylo

relativně jednoduché, protože nebylo závislé na soutěžích ani na inovativních nebo rizikových projektech, ale pouze na připravení projektu výstavby a relativně jednoduché žádosti. Jak uvedl starosta obce Bohutín u Příbrami: *„Uvažovali jsme o různém využití, i o jiných programech, ale tento od Státního fondu rozvoje bydlení byl nejjednodušší.“* Obec se zároveň potýkala se stísněnými prostory obecního úřadu ve staré budově v centru obce. Rekonstrukcí proto vzniklo jak 51 nových bytů, tak nové prostory pro obecní úřad, místní knihovnu a společenský sál pro konání svateb nebo jiných významných událostí.

Po dokončení se podařilo byty bez problémů obsadit, počet zájemců z Bohutína i jiných obcí byl mnohem vyšší, než kolik se obsazovalo bytů. Nájemníci byli vybíráni podle několika kritérií. Vedle splnění podmínek SFRB dále zájemci dokládali průběh svého zaměstnání v posledních třech letech (resp. dvou letech v případě zájemců z Bohutína).

V domě bydlí všechny generace nájemníků – od mladých rodin s dětmi přes domácnosti pracujících až po důchodce. Nelze proto hovořit o rezidenční segregaci. Veřejné bydlení v jednom domě nekoncentruje specifickou skupinu ve výrazně nerovném postavení vůči svému okolí. Část bytů má bezbariérový přístup pro využití nájemníky se sníženou pohyblivostí.

Obec, která se předtím problematice bydlení příliš nevěnovala, tak využila výstavbu bydlení jako nejpřístupnější nástroj regenerace svého území. Výstavba v Bohutíně proto není na místní úrovni dominantně součástí cesty vývoje obecní bytové politiky, ale je především součástí snahy obce podpořit svůj rozvoj a efektivně spravovat svěřený majetek. Otázky spojené se spravedlností a přístupem k bydlení nebyly v tomto případě pro rozhodování obce relevantní.

Pilníkov: regenerace rekreačního střediska i nový bytový dům

Město Pilníkov (1200 obyvatel) leží v Královéhradeckém kraji zhruba 6 km jihozápadně od Trutnova. Pilníkov se nachází již mimo hlavní oblast cestovního ruchu v Krkonoších, obyvatelstvo pracuje v několika malých místních provozovnách nebo dojíždí do zaměstnání do okolních měst. Pilníkov využil dotací SFRB ke dvěma investicím.

Na jižním okraji obce byl v minulosti rekreační areál a dětský tábor, který přestal být v 90. letech používán a následně přešel do vlastnictví obce. Hlavní budova tábora byla rekonstruována na obecní

byty. Budova se nachází v sousedství několika rodinných domů z 80. let, starších vesnických statků a několika zahrádek asi 700 metrů od centra obce. Zhruba v polovině cesty k centru se nachází volně přístupný obecní sportovní areál s prolézačkami, skateparkem a dalšími možnostmi sportovního využití. Za rekonstruovanou budovou ještě stojí několik menších objektů, které nyní využívají obyvatelé obecních bytů jako sklady.

Obrázek č. 13: Bývalé rekreační středisko rekonstruované na obecní byty



Autor: Roman Matoušek

Vedle rekonstrukce tohoto objektu se Pilníkov následně rozhodl k výstavbě ještě jednoho bytového domu na volném pozemku asi 200 metrů od náměstí. Během přípravy stavby došlo k neobvyklé situaci, kdy Státní fond rozvoje bydlení neměl prostředky na financování všech probíhajících staveb. Dotace pro Pilníkov byla snížena o částku odpovídající 6 bytům. Město zvažovalo možnost změny plánu stavby – snížením budovy o jedno patro, nebo její dokončení podle původního projektu, ale s větším podílem města na financování.

Město se rozhodlo pro druhou variantu a dodatečné náklady pokrylo vyšším úvěrem. Po dokončení stav vznikl dům se třemi nadzemními podlažími, ve kterém jsou dvě podlaží nájemních bytů podpořených z programu SFRB a jedno podlaží bytů postavených z vlastních zdrojů města, na které se žádná omezení nevztahují. V Pilníkově takto shodou okolností vznikl dům, který svým smíšením odpovídá současné výstavbě veřejného bydlení v USA v rámci programu HOPE IV – část bytů slouží jako sociální bydlení, část jako bydlení pro střední vrstvy, čímž se usiluje o sociální smíšení v lokalitě a prevenci segregace.

Obrázek č. 14: Nový dům s obecními byty v Pilníkově



Autor: Roman Matoušek

Zkušenosti s tímto typem budovy jsou však v Pilníkově spíše negativní. Město se pokusilo šest bytů postavených bez státní dotace prodat, ale našli se pouze tři zájemci. Další tři byty zůstávají ve vlastnictví města, které je chce i nadále prodat. Využívá je proto pouze ke krátkodobému pronájmu, aby pokrylo část nákladů na splácení úvěru.

V Pilníkově opět nedošlo k rezidenční segregaci, protože oba objekty jsou součástí rezidenční zástavby ve městě, které není výrazněji sociálně diferencováno. Zkušenost se smíšeným charakterem jednoho bytového domu ukazuje na nebezpečí případného přenášení specifického nástroje bytové politiky do jiného kontextu. Zatímco program HOPE IV je v USA využíván k regeneraci veřejného bydlení ve velkých městech, kde je významná poptávka po bydlení od obyvatel s nízkými i vysokými příjmy, v Pilníkově náhodně vznikla podobná nabídka v obci, kde taková poptávka po bydlení od obyvatel se středními a vyššími příjmy není.

Sociální bydlení jako nástroj rozvoje

Do této skupiny jsou zařazeny případy výstavby v obcích, které se vyznačovaly dlouhodobě vysokou investiční aktivitou. Od předchozích případů se odlišují zejména mírou investic, velkými ambicemi a rozsahem uskutečňovaných rozvojových aktivit. Obce, které můžeme zařadit do tohoto typu, prováděly jak regeneraci starých objektů v obci, tak novou výstavbu na „zelené louce“. V obou případech však absolutní a často i relativní rozsah nové výstavby významně převyšoval tyto hodnoty u naprosté většiny ostatních obcí.

Východiska při rozhodování samospráv byla v tomto případě podobná řadě úvah při formulování lokálních bytových politik – udržení nebo zvýšení počtu obyvatel znamená zvýšení příjmu obce z rozpočtového určení daní i impulz pro místní podnikatele z důvodu zvýšení poptávky v místě. Na rozdíl od předchozích ideálních typů však v tomto případě nebylo zdůrazňováno zachování současné úrovně nebo její mírné zlepšení pro novou generaci obyvatel, ale naopak hlavním prvkem byla deklarovaná potřeba významné změny a rozvojového impulzu pro obec. Výstavba obecního bydlení, následné výrazné zvýšení počtu obyvatel a s ním spojené navýšení (až zdvojnásobení) obecního rozpočtu mělo vést k takovému zlepšení finanční situace obce, že by byla schopna v krátkodobém horizontu odstranit všechny problémy zděděné z minulosti (např. zanedbaný obecní majetek). Výstavba obecního bydlení byla proto po několik let hlavní (a někdy i jedinou) prioritou obecní samosprávy. Projekt byl často tlačěn silnou osobností – starostou obce, který o své vizi dokázal alespoň po nějakou dobu přesvědčit jak obecní zastupitelstvo, tak občany. Očekávání rozvoje a úspěchu bylo tak silné, že v některých případech vedlo až k nereálnému (jednostranně optimistickému) hodnocení a k podcenění možných okamžitých nebo dlouhodobých rizik spojených s novou výstavbou. Velká investiční aktivita obcí, řádově vyšší než u jiných sídel stejné velikosti, byla prezentována jako jednoznačný klad a úspěch vedení obce.

Očekávané pozitivní dopady na rozvoj obce se však v některých případech nenaplnily. Vysoká investiční aktivita byla pro obce organizačně náročná, vyžadovala velké pracovní nasazení starosty a jeho spolupracovníků. V některých případech se obci nepodařilo zvládnout všechna rizika a došlo k problémům s kvalitou výstavby, s navýšením konečné ceny a poté se schopností dostát finančním závazkům. Tyto problémy nejsou specifickým důsledkem výstavby obecního bydlení, ale obecným problémem nezvládnutí rozvojově orientovaného (až podnikatelského – Harvey 1989) přístupu ke správě obce, jehož byla výstavba nového obecního bydlení součástí.

Město Košťany v Ústeckém kraji významně investovalo nejen do nové výstavby obecního bydlení, ale také do chybějící infrastruktury a do rekonstrukcí dalších objektů. Rozsáhlá investiční aktivita však vedla k zadlužení obce. Vedle pozitivních důsledků zvýšení počtu obyvatel a zajištění potřebné infrastruktury tak město musí řešit nejen finanční problémy, ale také nejasnosti okolo průběhu výstavby a možných předražení stavebních prací.

V některých případech byla velká investiční aktivita spojena dokonce s porušováním zákonů a poškozením obce v důsledku jednání starosty. Obec Chlumec u Ústí nad Labem postavila 140 nových obecních bytů, zároveň realizovala i další investiční akce. Jednání bývalého starosty však bylo v některých případech protizákonné – podepisoval smlouvy bez souhlasu zastupitelstva, firmy následně prováděly pro obec práce, které musely být uhrazeny, aniž by byly takové akce a smlouvy zastupitelstvem schváleny. Obec se dostala do platební neschopnosti a byla na ni vyhlášena exekuce. Bývalý starosta byl za své jednání odsouzen k nepodmíněnému trestu. Nové vedení obce zvolené v roce 2010 muselo primárně odvrátit hrozbu exekučního zabavení a prodeje městského majetku a tím dlouhodobého znesnadnění rozvoje obce. S pomocí bezúročné půjčky od ministerstva financí se podařilo vyřešit závazky obce po lhůtě splatnosti a následně vyjednat splátkové kalendáře. Přestože nehrozí exekuce a tím kolaps obce, splácení úvěrů bude ještě několik let omezovat investiční možnosti obce.

Dvě obce, které jednoznačně patří do tohoto typu – Rudoltice (u Lanškrouna) a Hrušovany (u Chomutova) – ukazují dva odlišné příběhy využití výstavby veřejného bydlení k rozvoji, a to jak svým průběhem, tak důsledky pro obec a kvalitu života obyvatel. V obou obcích se díky nové výstavbě veřejného bydlení v krátké době zdvojnásobil počet obyvatel.

Lokalita Zámeček v obci Rudoltice – zárodek budoucích problémů?

Obec Rudoltice leží asi tři kilometry jižně od města Lanškroun a 10 km od České Třebové, na rozhraní Čech (Pardubického kraje) a Moravy (Olomouckého kraje). Rudoltice měly v roce 2001 asi 900 obyvatel a jsou součástí pracovního mikroregionu sousedního desetitisícového města Lanškrouna.

V 90. letech probíhala v Lanškrouně velmi úspěšná transformace původního dominantního zaměstnavatele – elektrotechnického podniku Tesla Lanškroun. Výhodou byla specializace regionu v poměrně progresivním průmyslovém odvětví. Vedení zanikajícího socialistického podniku bylo schopné identifikovat konkurenceschopné části dosavadního kolosu, ty oddělit od neperspektivních a napojit je na velké nadnárodní společnosti (Uhlíř 1997). Pokles počtu pracovních příležitostí byl proto v Lanškrouně velmi rychle kompenzován vznikem nových provozů zahraničních firem. Již v polovině 90. let proto opět do Lanškrouna dojížděli za prací i lidé ze vzdálenějšího okolí. Jako jeden z mála pracovních mikroregionů nabízel v roce 2001 Lanškrounsko více pracovních příležitostí, než kolik mělo samo ekonomicky aktivních obyvatel (Hampl, Müller 2011) a bylo tak centrem dojížděky za prací ze sousedních mikroregionů i z nedalekého Polska (Uhlíř 1997). Podobná situace, ukazující na sílu místní ekonomické základny, byla v roce 2001 pouze v jedenácti dalších pracovních mikroregionech, a to dominantně v okolí krajských metropolí (Prahy, Brna, Plzně, Českých Budějovic, Hradce Králové, Pardubic a Zlína) nebo v místech lokalizace významných zaměstnavatelů v automobilovém průmyslu (Mladá Boleslav, Vrchlabí, Rychnov nad Kněžnou) nebo energetiky (Týn nad Vltavou). Lanškrounsko z tohoto hlediska představuje unikátní případ velmi úspěšného transformačního vývoje malého města, které našlo dobré postavení v nové meziregionální dělbě práce. Tato změna proběhla rychle v průběhu 90. let, a díky tomu v podstatě bez sociálních otřesů a s minimální nezaměstnaností.

Dojížděka zaměstnanců do Lanškrouna na dlouhé vzdálenosti, a to do firem, které byly nově založené a v poměrně perspektivních oborech, zvyšovala atraktivitu mikroregionu také pro trvalé bydlení. Nedostupnost hypotečních úvěrů v 90. letech pro zaměstnance s podprůměrnými příjmy (což byl případ Lanškrounska) znemožňovala novou developerskou výstavbu, protože by byla pro potenciální zájemce finančně nedostupná. Přípravy nové výstavby se proto ujala obec Rudoltice a sousední město Lanškroun. Spolupráce těchto obcí byla vedle vzájemné blízkosti usnadněna také díky tomu, že v druhé polovině 90. let byli starostové bratři – Oldřich Kolomý v Rudolticích a Jan Kolomý v Lanškrouně.

Rudoltice a Lanškroun začaly připravovat plány společné výstavby na nezastavěném poli na pomezí katastrálních území obou obcí. Rudoltice v tomto území začaly postupně získávat pozemky, když zkupovala nároky restituentů na náhradní pozemky.

Vybraná lokalita ležela uprostřed mezi zastavěnými územími obou obcí, od Rudoltic byla oddělena vrchem Zámeček a lesem, od Lanškrouna polem, na jehož druhé straně jsou skladové a výrobní objekty a lanškrounské nádraží. Plány výstavby zahrnovaly kombinaci rodinných a bytových domů i objekty služeb a občanské vybavenosti. Vzhledem ke spolupráci Rudoltic a Lanškrouna se počítalo s výstavbou a úpravami komunikací, které by propojily nově vzniklou rezidenční oblast s Lanškrounem jako centrem pracovních příležitostí a služeb. Nově postavená lokalita by se tak v podstatě mohla stát další čtvrtí kompaktního města Lanškrouna, která by se ale částečně nacházela na katastrálním území obce Rudoltice a částečně v katastru Lanškrouna.

Původní plány se však začaly ještě před zahájením výstavby proměňovat. Po komunálních volbách v roce 2002 došlo ke změně politického vedení města Lanškroun a následně i ke změně priorit v urbanistickém rozvoji města. Místo rozšiřování města na jeho kraji byla upřednostněna regenerace brownfields uvnitř města. Lanškroun samostatně připravil projekty a provedl výstavbu obecního bydlení ve dvou lokalitách bývalých průmyslových areálů na svém území.

I přes ztrátu významného partnera, kdy zůstaly Rudoltice jedinou obcí jdoucí do rozsáhlé výstavby, pokračovaly přípravy dále. Z původního projektu byla vypuštěna výstavba v katastru Lanškrouna a zůstalo pouze menší množství bytových domů v katastru Rudoltic. Omezen byl rozsah pozemků pro výstavbu rodinných domů a také výstavba služeb a občanské vybavenosti, která byla podle původních plánů spíše na katastru Lanškrouna. Nový projekt směřoval k výstavbě obytného celku na již získaných obecních pozemcích, které nenavazovaly na kompaktní město Lanškroun ani na zastavěné území obce Rudoltice.

Přibližně ve stejné době došlo k další – z dlouhodobého pohledu významné – změně ve vnějším kontextu výstavby. Po období úspěšného ekonomického rozvoje Lanškrounska došlo k jeho zpomalení. Firmy působící ve městě přestaly výrazně nabírat nové pracovníky, došlo ke stabilizaci nebo dokonce k prvnímu snižování počtu zaměstnanců. Přestože se na Lanškrounsku nedá mluvit o ekonomických problémech – míra nezaměstnanosti v mikroregionu byla a nadále zůstává velmi nízká, výrazně pod úrovní celostátního průměru i všech sousedních mikroregionů - po stabilizaci počtu pracovníků se snížila atraktivita území pro přistěhování. Počet pracovních míst v regionu už se výrazně nezvyšoval – potřeba nových pracovníků vznikala pouze v důsledku běžné fluktuace

(odchody do důchodu, ukončení pracovního poměru z jiných důvodů), nikoliv z důvodu dalšího vytváření nových pracovních pozic.

Přestože došlo ke dvěma významným změnám (ztráta finančně silnějšího partnera v projektu a změna ekonomické situace regionu, která ovlivnila potřebnost nové výstavby), obec Rudoltice v přípravě výstavby pokračovala.

Ve stejném období probíhaly diskuze nebo jednání také o dalších významných rozvojových projektech. Klíčovou osobností byl starosta Oldřich Kolomý, který vedle nové bytové výstavby usiloval také o zřízení překladiště kontejnerové přepravy v Rudolticích jako místa pracovních příležitostí. Později se v Rudolticích diskutovalo o výstavbě dalších rozsáhlých projektů, např. o soukromé investici do nové výstavby delfinária jako významné turistické atrakce. Oba projekty měly být svou velikostí a významem v Česku unikátní. V tomto kontextu můžeme hovořit o silném lokálním podnikání (Harvey 1989) a významné růstové/investiční orientaci obce, která se svým měřítkem významně vymykala pozici Rudoltic i Lanškrounska v územní dělbě práce.

Hlavní „podnikatelskou“ aktivitou obce Rudoltice byla bytová výstavba v lokalitě Zámeček, která probíhala v letech 2004 - 2009. Vedle dotací SFRB využívaly Rudoltice také další dotace poskytnuté přímo Ministerstvem pro místní rozvoj. Celkem obec získala dotace na výstavbu 332 bytových jednotek. Výstavba financovaná kombinací státní dotace a zdrojů obecního rozpočtu byla dimenzována na samé hraně finančních možností obce. Téměř všechny volné prostředky obce byly soustředěny do výstavby nových bytů v lokalitě Zámeček. Starosta Kolomý zdůvodňoval tuto situaci vyhlídkou finančních zisků obce v budoucnosti, a to jak díky výběru nájemného, tak díky rozpočtovému určení daní.

Rozsáhlá bytová výstavba byla umožněna také odkládáním investic nebo údržby dalšího obecního majetku, který sloužil potřebám stávajících obyvatel obce. Jen nejnutnější nebo žádné opravy místních komunikací a obecních budov v centru obce (úřadu, školy, školky, sokolovny) vedly ke zhoršování jejich stavu a k vytváření vnitřního dluhu, který byl jedním z prvních kritizovaných a viditelných důsledků nastoupeného rozvoje obce.

Obrázek č. 15: Lokalita Zámeček v obci Rudoltice



Autor: Roman Matoušek (srpen 2011)

Druhým kritizovaným aspektem spojeným s nastoupeným modelem byla organizace výstavby pomocí obecní stavební společnosti. Obec zřídila příspěvkovou organizaci Stavby Rudoltice a společnost s ručením omezením VISION Rudoltice, kterou plně vlastnila. Tyto společnosti zajišťovaly veškerou výstavbu a následně správu bytového fondu obce. Neobvyklé uspořádání bylo zdůvodňováno především finanční úsporou – náklady na výstavbu bytové jednotky byly ve srovnání s nabídkami jiných stavebních společností velmi nízké. Navíc obcí vlastněné stavební společnosti zároveň zaměstnávaly především obyvatele obce.

Negativně však bylo hodnoceno zaměstnávání rodinných příslušníků starosty v těchto společnostech – jeden ze synů starosty byl jednatelem obecní stavební společnosti. Po komunálních volbách v roce 2006 se postupně začala projevovat rostoucí nespokojenost části zastupitelstva obce s prací starosty, s jeho (ne)komunikací se zastupitelstvem a s přílišnou orientací na jediný cíl – pokračující výstavbu. Starosta Kolomý po této kritice v roce 2007 odstoupil z funkce a na jeho místo nastoupila tehdejší

místostarostka. Záhy po této výměně se však ukázalo, že nové vedení obce nemůže bez přípravy řešit všechny záležitosti spojené s řízením rozsáhlé bytové výstavby, předtím řízené de facto starostou, a po několika měsících proto zastupitelstvo Oldřicha Kolomého znovu zvolilo do funkce. Následně byl starosta Kolomý odvolán v roce 2008, kdy již byla bytová výstavba téměř dokončena. Na jeho místo nastoupila Lenka Bártlová, která je starostkou dosud.

Po postupném nastěhování nových nájemníků do průběžně dokončovaných bytů se začaly projevovat některé nedostatky v kvalitě výstavby. V řadě bytů se objevily problémy s nekvalitními izolacemi (způsobujícími vysoké náklady na vytápění v zimě a přehříváním bytů v létě), se zatékáním do podkrovních bytů apod. Z důvodu vlastnického propojení obce a stavebních firem, které stavbu prováděly, nemohla obec v podstatě uplatnit reklamaci nekvalitní stavby, protože odpovědná byla firma plně vlastněná obcí. Obec byla z důvodu napjaté finanční situace schopna odstranit pouze nejvýznamnější závady, další problémy proto podle rozhodnutí zastupitelstva z ledna 2011 „nebudou řešeny“.

Krátce po svém zvolení do funkce musela nová starostka Lenka Bártlová řešit další problém. Kontrola ministerstva financí zjistila, že dotace poskytované obci byly využity na jiný účel, než na který byly poskytnuty. Ve velkém rozsahu výstavby, kdy zároveň probíhaly práce na řadě domů, na které obec žádala o dotace samostatně v různých letech, byla výstavba kofinancována bankovními úvěry. Prostředky postupně přidělovaných dotací na jeden objekt byly použity na výstavbu jiného objektu, nebo na uhrazení nákladů na infrastrukturu – a jiné prostředky byly následně použity na původní účel dotace, což bylo v rozporu s podmínkami pro přiznávání dotace. Podle prvotního rozhodnutí ministerstva financí z roku 2009 obci hrozilo, že bude muset nejen vrátit veškeré přidělené dotace, ale také zaplatit významné penále. Obci hrozil více než stomilionový dluh, který by z ní učinil nejvíce zadluženou obec v Česku.

Vedení obce se v následujících měsících zaměřilo především na změnu rozhodnutí ministerstva financí. Nakonec se podařilo dosáhnout revokace rozhodnutí ministerstva, které Rudolticím místo odebrání dotace a penále udělilo pouze relativně nízkou pokutu v řádu statisíců korun. Vedle sporu s ministerstvem financí probíhá uvnitř obce další spor mezi příznivci a odpůrci bývalého starosty Kolomého. Zastupitelstvo je na rozdíl od situace v řadě jiných obcí podobné velikosti rozděleno na „koaliční“ a „opoziční“ tábor. Mezi členy obou táborů panují špatné vztahy. Současné vedení radnice iniciovalo několik soudních sporů a vyšetřování činnosti bývalého starosty za údajné poškození obce. „Opoziční“ zastupitelé naopak iniciovali vyšetřování současného vedení pro nehospodárné využití veřejného majetku v souvislosti s údajně neadekvátní odměnou za právní zastupování obce ve sporu

s ministerstvem financí. Napjaté vztahy uvnitř vedení obce se projevily i v malé ochotě spolupracovat na výzkumu v této práci.

Současný stav lokality Zámeček

Lokalita Zámeček, ve které ve zhruba 332 obecních bytech a v několika nedaleko postavených rodinných domech bydlí okolo 900 - 1000 lidí, je fyzicky oddělená od okolních sídel. Rudoltice, kde se nachází obecní úřad, obchod, školka a první stupeň základní školy jsou dostupné buď autobusem, nebo chůzí více než 1 km buď po nesjízdných lesních cestách, nebo po krajnici rušné silnice první třídy. Lanškroun jako místo školní docházky pro 2. stupeň, centrum pracovních příležitostí a širší nabídky obchodů a služeb je dostupný autobusem nebo pěšky po stejné silnici či po polní cestě a následně ulicemi města. Chůze po silnici je nebezpečná, v minulosti již při dopravní nehodě došlo k smrtelnému zranění chodců. V roce 2012 probíhá paralelně s hlavní silnicí dlouho připravovaná výstavba cyklostezky, která dopravní napojení do Lanškrouna i Rudoltic zlepší.

V lokalitě Zámeček je dosud patrné, že výstavba na samé hraně finančních možností obce vedla k nedokončení řady doprovodných investic. Některé místní komunikace nejsou více než dva roky po dokončení výstavby vyasfaltované ani vydlážděné, přesto stejně jako dokončené komunikace slouží k dopravě a k parkování. Veřejné prostory mezi domy byly obcí pouze zatravněny. Samotní obyvatelé si doplnili květinové záhony, keře a vysadili několik stromů.

V lokalitě, která svou polohou a počtem obyvatel představuje v podstatě samostatné sídlo, je jen minimální občanská vybavenost. Pro nákupy je možné využít jediný malý obchod umístěný v provizorních buňkách na okraji lokality nedaleko autobusové zastávky. Zcela chybí restaurační zařízení, lékařské ordinace nebo další služby. Původní projekt výstavby ve spolupráci s Lanškrounem zahrnoval také několik objektů pro služby, které ale byly umístěny na katastru Lanškrouna. Výstavba dalších objektů občanské vybavenosti se nyní nepřipravuje, mj. i z důvodu polohy lokality na hranici dvou katastrů, kdy další výstavba vyžadovala změnu územního plánu sousedního Lanškrouna.

V lokalitě chybí veřejný prostor nebo objekt, který by mohl sloužit vzájemnému setkávání. Jedna z veřejných diskuzí starostky a obyvatel byla uspořádána na ulici mezi zaparkovanými auty, protože jiné místo v Zámečku není. Další veřejné diskuze probíhají v sálu obecního úřadu v Rudolticích. Až několik let po výstavbě obec v lokalitě s řadou rodin s dětmi zřídila malé dětské hřiště. Na nedostatek

prostorů pro setkávání a laviček reagovali obyvatelé svépomocným zřízením laviček a stolů před jednotlivými vchody, kde se sousedé a jejich známí přes den setkávají a diskutují.

Obrázek č. 16: Prodejna smíšeného zboží – jediná občanská vybavenost lokality Zámeček



Autor: Roman Matoušek (srpen 2011)

Původní a noví obyvatelé Rudoltic nemají společné místo, kde by se mohli vzájemně potkávat. Obyvatelé staré obce Rudoltice nemají důvod chodit do lokality Zámeček, stejně tak obyvatelé Zámečku spíše pracují, využívají nákupní a jiné možnosti v Lanškrouně. Vzájemná nekomunikace a oddělení denních režimů podporuje udržování určité animosity mezi oběma skupinami. Částečně k tomuto stavu přispívá, a zároveň jej i dokladuje, způsob informování o dění v obci na stránkách obcí vydávaného časopisu Rudoltický zpravodaj. V řadě článků se v minulosti objevovalo spojení pro označení obce jako „v Rudolticích a na Zámečku“, tedy používání názvu obce jen pro její původní část a označení Zámeček pro novou část obce, jakoby nebyla tato lokalita součástí obce Rudoltice.

Lokalita se do povědomí obyvatel Lanškrounska zapsala spíše negativně, a to jak kvůli svému vzhledu (několik zdaleka viditelných typových bytových domů vedle sebe), tak kvůli některým

medializovaným případům vandalizmu (např. opakovanému poškození autobusové zastávky) nebo přistěhování sociálně slabých obyvatel z různých míst celého Česka do nových obecních bytů.

I přes výše uvedené nedostatky je o bydlení v lokalitě stále zájem, začátkem roku 2012 obec evidovala 847 žádostí o bydlení v obecním bytě. Velký počet najednou obsazovaných nových bytů byl příležitostí pro řadu lidí z jiných regionů, kde neměli prostředky na zajištění bydlení a využili možnost přestěhovat se. Tuto možnost využili také lidé odkázaní na sociální dávky nebo nezaměstnaní. Velká část obyvatel jsou příjemci sociálních dávek, neúplné rodiny, matky samoživitelky apod., tedy lidé zranitelní a ohrožení nedostatkem financí, zadlužením apod. V lokalitě (stejně jako v celém regionu) však chybí sociální služby, které by těmto rizikům předcházely.

Obrázek č. 17: Dětské hřiště v lokalitě Zámeček



Autor: Roman Matoušek (srpen 2011)

V Zámečku stále dochází k významnému obměňování bydlících obyvatel. V roce 2010 prodloužila obec smlouvu 127 stávajícím nájemníkům a nově uzavřela smlouvu s 57 nájemníky. V roce 2011 byla

smlouva prodloužena 141 nájemníkům a nově uzavřena s 50 nájemníky. Přibližně čtvrtina obyvatel se tedy po ukončení dvouletého nájemního vztahu (nebo i za kratší dobu) z lokality odstěhuje.

Vedle těchto problémů je však také řada pozitivních aktivit, které svědčí o zájmu obyvatel na kvalitě jejich prostředí a snaze přispět k jeho vytváření. Vedle svépomocného vysázení zeleně a zřízení laviček někteří obyvatelé založili občanské sdružení Zámeček dětem, které pořádá aktivity pro děti (soutěže, dětské dny apod.). Obec zřídila v bytových domech samosprávu a osadní výbor, který organizuje některé aktivity pro rodiče a děti. Někteří obyvatelé Zámečku se v médiích ohradili proti paušalizujícím tvrzením o problémové lokalitě.

Aktivity na zlepšení obrazu a prostředí lokality však neprobíhají vždy harmonicky. Jednotlivé skupiny spolu ne vždy spolupracují, někdy se vnímají jako konkurenti. Velmi diskutovanou a kontroverzně přijatou byla např. obecní vyhláška zakazující konzumaci alkoholických nápojů na území Zámečku (s výjimkou povolených akcí). Tato vyhláška reagovala na stížnosti některých obyvatel na sousedská posezení na svépomocně postavených lavičkách před vchody do domů. Protože v Zámečku chybí restaurační zařízení, možnosti setkávání a trávení volného času obyvatel se tímto nařízením výrazně omezily. Vzhledem k postavení obce jako majitele bytů, který může, ale nemusí prodloužit nájemníkům smlouvu, mají někteří obyvatelé obavy vystupovat s otevřenou kritikou vedení obce.

Lokalita může sloužit jako příklad path dependency – závislosti na zvolené cestě, která vznikla lokalizací výstavby odděleně od dosavadní zástavby. Nemožnost změnit fragmentovanou fyzickou strukturu Rudoltic si vynucuje řadu řešení, která jsou složitější a nákladnější. Zajištění občanské vybavenosti ve dvou oddělených sídlech více zatěžuje obecní rozpočet. Specifické sociální složení obyvatel Zámečku a obecní vlastnictví domů i pozemků situaci zhoršuje, protože překonávání problémů spojených s fyzickou odlehlostí lokality je pro sociálně slabé obyvatele relativně nákladnější.

Budoucí vývoj lokality je v současnosti neurčitý. Nelze bagatelizovat hrozbu přeměny Zámečku v sociálně vyloučenou lokalitu. Pro vznik rezidenční segregace je naplněno několik podmínek. Lokalita je prostorově oddělena, v místním diskurzu je vnímána jako méně prestižní nebo problémová, ve srovnání s bydlením v jiných místech nabízí nižší standard občanské vybavenosti a někdy i nižší kvalitu bytů. Značnou část obyvatel tvoří sociálně slabí, ale zároveň v lokalitě bydlí i pracující vydělávající v regionu obvyklé mzdy. Lanškrounsko si navíc udržuje velmi nízkou míru nezaměstnanosti. Stále relativně velký zájem o bydlení na Zámečku indikuje, že lokalita stále nemá pověst místa nevhodného k bydlení, což představuje šanci do budoucna. Lokalita se může stabilizovat jako místo společného

bydlení různých sociálních skupin, kdy k rezidenční segregaci nedochází. Pozitivní vývoj je však spojen s potřebou řešení některých problémů v lokalitě. I když výstavba cyklostezky brzy zlepší dopravní napojení lokality, další problémy, jako je kvalita občanské vybavenosti, pomoc sociálně slabým nebo dokončení výstavby místních komunikací, jsou zatím neřešeny. Pozornost místní samosprávy je z části zaměřena do minulosti, na řešení sporů majících svůj původ v samotném průběhu výstavby.

Bývalá kasárna v Hrušovanech u Chomutova – impuls pro úspěšný rozvoj

Hrušovany leží v Ústeckém kraji východně od města Chomutov nedaleko budoucí rychlostní silnice R7. Vedle Chomutova se v blízkosti obce nachází také centra pracovních příležitostí - strategická průmyslová zóna Triangl a město Žatec. V průmyslové zóně Triangl je k dispozici více než 200 ha pozemků pro výstavbu průmyslových objektů. Očekává se další rozšíření nabídky pracovních příležitostí v tomto území. Součástí obce jsou vedle Hrušovan také osady Lažany a Vysočany.

Hrušovany byly ještě v roce 2001 velmi malou obcí se zhruba 250 obyvateli. Na okraji Hrušovan byla umístěna rozsáhlá kasárna a v sousedství obce několik objektů radiotechnického vojska. Faktický počet přítomných osob byl proto výrazně vyšší než počet obyvatel s trvalým pobytem. Postupný útlum a následné zrušení vojenského útvaru s sebou přineslo ztrátu pracovních příležitostí i určité kupní síly v obci. Obec i místní podnikatelé se museli potýkat s problémy vyplývajícími z malé poptávky nízkého počtu obyvatel. Mateřská škola provozovaná obcí sloužila velmi malému počtu žáků a musela být výrazně dotována. Také místní služby (obchod a hospoda) přežívaly na hranici rentability bez možnosti investic a zvyšování kvality, popř. se staly závislé na podpoře obce. V malé obci scházely další služby, nízký počet obyvatel znamenal také nerentabilitu spojů veřejné dopravy.

Starosta obce Petr Šmíd, zvolený v roce 2002 si uvědomil, že bez zvýšení počtu obyvatel a s tím spojenými rozpočtovými příjmy nemůže v obci nastat trvalejší pozitivní změna. Obec proto využila možnost bezplatného převedení rozsáhlého areálu bývalých kasáren z ministerstva obrany do majetku obce a jeho dalšího využití.

Nejprve proběhla rekonstrukce hlavního objektu kasáren (původní ubykace pro vojáky) na obecní bydlení, kde vzniklo ve dvou fázích celkem 71 bytových jednotek různých dispozic. Do nových bytů se přistěhovali obyvatelé jak z Hrušovan, tak zejména z jiných obcí. Během velmi krátkého období došlo ke zdvojnásobení počtu obyvatel obce. Rozsah této změny nebyl na rozdíl od Rudoltic podmíněn jen rozhodnutím samosprávy, ale byl z velké míry předurčen velikostí objektu bývalých kasáren, resp. jejich hlavní budovy.

Obec zároveň začala pronajímat další objekty v areálu kasáren soukromým podnikatelům jako sklady nebo drobné provozovny, což vedle finálního zisku pro obec přineslo také malý počet pracovních příležitostí. Poslední objekt bývalých kasáren, který není zatím využit, je bývalá vrátnice, kde obec uvažuje o zřízení ubytovny.

Zvýšení počtu obyvatel na dvojnásobek se odrazilo jak v příjmech obce, tak v tržbách místních podnikatelů. Zatímco příjmy z vybíraného nájemného pokrývaly splátky úvěru, který si obec na rekonstrukci objektu kasáren vzala, příjmy navíc z rozpočtového určení daní poskytly obci příležitost pro další investice. Jak uvedl starosta Šmíd, nejprve se obec soustředila na takové investice, které jí přinášely další finanční zisk nebo úspory nákladů (např. solární panely na výrobu elektrické energie na střechách obecních budov nebo jejich zateplení). Až poté se více zaměřila na investice zvyšující kvalitu života obyvatel, které v současné době již na celkových investicích výrazně převažují. Další zásadou při obecním investování bylo, že na každou investici obec získávala dotace od různých poskytovatelů. Takto byla postupně rekonstruována budova sloužící obecnímu úřadu, mateřské škole a poště, místní komunikace a vybudováno dětské hřiště, doplněny místní komunikace v areálu kasáren nebo postaveny garáže, které jsou pronajímány obyvatelům v obecním bydlení. Všechny tyto investice zvyšují kvalitu obytného prostředí a tím i spokojenost obyvatel. V obci byla zahájena výstavba několika rodinných domů, takže můžeme předpokládat stabilizaci nebo mírný růst počtu obyvatel.

Významný růst počtu obyvatel, který nyní dosahuje zhruba 500 osob, vedl k dosažení určité „kritické velikosti“, kdy jsou místní služby již ekonomicky rentabilní. Kapacita školky byla výrazně rozšířena, protože do obce přišly také mladé rodiny. Významně se zlepšila i dopravní dostupnost, do obce zajíždí 15 párů autobusů denně, ve špičkách jednou za hodinu.

Zároveň s investicemi a nárůstem počtu obyvatel podporovala obec také spolkovou činnost (zejména sportovní kluby) nebo pořádání místních slavností. Tyto akce, organizované zdola občany nebo místními dobrovolnými spolky s materiální nebo finanční podporou obce, vytvářejí příležitosti pro setkávání a navazování kontaktů původních a nově příchodících obyvatel obce.

Činnost obce byla oceněna v řadě soutěží. Obec dostala zvláštní ocenění v soutěži o „Vesnici roku“ Ústeckého kraje a dvakrát se umístila na předních místech v rámci své velikostní kategorie v soutěži „Obec přátelská rodině“ vyhlašované Ministerstvem práce a sociálních věcí.

Bydlení jako nástroj rozvoje? Odlišné zkušenosti Rudoltic a Hrušovan

V obou případech se ukazuje významná vzájemná provázanost materiálního uspořádání reality, sociálních vztahů a jejich významů a interpretací v jednotlivých místech, což vede ke specifickým výsledkům. Na rozdíl od Rudoltic, kde strategie rozvoje založená na rozsáhlé výstavbě obecního bydlení vedla k hrozbě vzniku segregované lokality a k významnému vnitřnímu konfliktu v obci, v Hrušovanech tato strategie vede k úspěchu. Srovnáním obou případů můžeme identifikovat několik možných mechanismů, které vedou k takto rozdílnému vývoji.

Zatímco v Rudolticích došlo k výstavbě v prostorově oddělené lokalitě, která také řadu dalších navazujících investic, rozvoj Hrušovan probíhal na okraji původní obce a umožňuje v maximální míře využívat stejnou infrastrukturu nebo veřejné prostory a negeneruje proto přílišné požadavky na nové infrastrukturní a další investice. Prostorové vazby mezi starou a novou částí Hrušovan zároveň umožňují navázání kontaktů a zapojení nově příchozích do aktivit v obci, zatímco prostorové oddělení Zámečku a starých Rudoltic těmto kontaktům brání.

Dalším rozdílem je odlišná investiční strategie v obou obcích. Zatímco Rudoltice se zaměřily výhradně na bytovou výstavbu, a to i na úkor údržby původního majetku, Hrušovany dopředu počítaly s nutností dalších investic, pro které vytvářely zdroje nebo dodatečné příjmy. Zlepšování občanské vybavenosti nebo veřejných prostor je v Hrušovanech plynulým vyústěním strategie zaměřené na kvalitu života obyvatel. V Rudolticích se naopak jedná spíše o neočekávaný (ale očekávatelný) výdaj v období, kdy obec splácí úvěry na bytovou výstavbu a odstraňuje „vnitřní dluh“ odložených rekonstrukcí dalšího majetku.

Přestože v obou obcích došlo ke zdvojnásobení počtu obyvatel, absolutní nárůst byl v Hrušovanech výrazně nižší, a tedy pravděpodobně lépe zvládnutelný z hlediska problémů, které jsou se vznikem nových obytných lokalit a počáteční nestabilitou obyvatel vždy spojeny. Zprostředkování řešení sporů mezi sousedy je snadněji řešitelné v rámci jednoho domu než v lokalitě několika domů.

V neposlední řadě je třeba zmínit kontinuitu a přetrvávající konsenzus ve fungování samosprávy v Hrušovanech, který umožňuje postupnými kroky naplňovat nepsanou, ale obecně přijatou strategii. Naopak v Rudolticích konflikt mezi bývalým a současným vedením obce a spor s ministerstvem financí o vrácení dotace znamenal nejen výraznou personální diskontinuitu ve vedení obce, ale také zaměření aktivit samosprávy jiným směrem, než je zlepšování kvality prostředí v lokalitě Zámeček.

Diskontinuita nebo naopak kontinuita ve vedení obce se projevuje v interpretacích situace a v celkové soudržnosti obce.

Zatímco v případě Hrušovan byla výstavba obecního bydlení významným rozvojovým impulzem a měla tak zprostředkovaně pozitivní dopady i na další obyvatele, kteří v obecních bytech nebydlí, v Rudolticích nemůžeme o pozitivních dopadech bydlení na ostatní obyvatele (pro které je dostupné bydlení nepochybně přínosem) prozatím hovořit. Do budoucna v Rudolticích spíše převažují hrozby, kterým je třeba čelit, než potenciál pro pozitivní spontánní vývoj. Vnější percepce lokality založená na vnímání pouze jejích problémů je spíše negativní, což do budoucna může ovlivňovat rozhodování o výběru bydlení a odradit ty potenciální zájemce, kteří mají i alternativní možnosti zajištění vlastního bydlení.

K takto rozdílnému vývoji došlo i přesto, že z hlediska strukturálních předpokladů bychom zřejmě očekávali úspěšnější rozvoj v případě Rudoltic, které jako větší obec mají rozsáhlejší občanskou vybavenost, větší kapacitu obecního úřadu, nacházejí se v regionu s nižší nezaměstnaností atd. Srovnání Hrušovan a Rudoltic ukazuje riziko při plánování či usměrňování výstavby obecního bydlení z vyšší hierarchické úrovně. Poloha v regionu s dostatkem pracovních příležitostí a nižší nezaměstnaností, stejně jako větší velikost obce a její lepší vybavenost službami, by totiž pravděpodobně zvýhodnily Rudoltice před Hrušovany v případném rozhodování, zda a kde nové obecní bydlení v takovém rozsahu postavit.

Pro koho veřejné bydlení? Mechanizmy alokace a jejich sociální exkluzivita

Pro hodnocení nové výstavby veřejného bydlení z hlediska sociální a prostorové spravedlnosti jsou vedle její lokalizace (prostorového aspektu) podstatné také sociální aspekty – kdo v nových bytech bydlí a na základě jakých kritérií jsou tyto byty přidělovány. Jinými slovy jde o otázku, zda nové obecní bydlení slouží jako sociální bydlení pro ty domácnosti nebo sociální skupiny, které jsou nejpotřebnější, nebo zda je bydlení obsazováno tržním způsobem. Výše uvedené příklady jednotlivých měst a obcí ukázaly, že v některých případech se opravdu jedná o sociální bydlení, zatímco v jiných obcích nejsou kritéria spravedlnosti nebo potřeby diskutována nebo zohledňována.

Program podpory výstavby nájemního bydlení pro příjmově vymezené osoby světil řadu odpovědností do rukou obcí. Z hlediska sociální spravedlnosti je nejdůležitější rozhodování o výběru osob nebo domácností, které dostanou časově omezené nájemní smlouvy. Omezení, která program pro obce stanovil, jsou velmi obecná a zahrnují limit pro maximální příjem a podmínku, že žadatel nesmí být vlastníkem jiné nemovitosti, kterou by mohl využívat k bydlení. Jak již bylo uvedeno výše, samotný příjmový limit, který je hlavním omezením pro získání nájemní smlouvy, je stanoven relativně vysoko. Podle odhadu Ministerstva pro místní rozvoj více než polovina obyvatel Česka splňuje tuto podmínku a může teoreticky žádat o sociální bydlení. Reálná cílová skupina je však výrazně menší. Podle předběžných výsledků Sčítání lidu, domů a bytů 2011 bydlí v Česku 40 % obyvatel ve vlastním domě, téměř 31 % v bytě v osobním vlastnictví a dalších 12,5 % v družstevních bytech. Pouze zhruba 19,5 % domácností bydlí v nájemním bydlení a splňuje tedy podmínku, že nevlastní nemovitost sloužící k bydlení.

Ve venkovských obcích, periferních a strukturálně postižených regionech, kde se sociální bydlení především stavělo, je podíl osob splňující příjmové kritérium ještě vyšší. Pravomoc obcí je proto velmi významná – teoreticky mohou vybírat z velmi širokého spektra potenciálních zájemců. Kdo ze široké skupiny možných příjemců veřejného bydlení na ně skutečně dosáhne?

I když definice sociálního bydlení je založena na jeho přístupnosti pro znevýhodněné skupiny obyvatel, předchozí studie v zahraničí upozornily, že v praxi není tento ideál vždy naplňován (Robinson 2002, Robinson 2009). V řadě zemí byla dokumentována diskriminace v přístupu k sociálnímu bydlení. Diskriminace v přístupu k bydlení v řadě případů měla své pevné zakotvení v dominantních institucích a vyznávaných hodnotách a týkala se v podstatě všech forem bydlení.

V obecném diskurzu jsou však tyto procesy přehlíženy, nebo se dokonce udržuje opačné mínění - i přes probíhající diskriminaci určitých skupin jsou příslušníci právě znevýhodněné skupiny považováni ve veřejném diskurzu za často neoprávněné příjemce sociálního bydlení. Jak uvádí Robinson (2009), podle rozšířeného názoru jsou v systému přidělování sociálního bydlení v Británii výrazně zvýhodňováni imigranti, kteří z něj vytlačují dlouhodobé žadatele z řad původní společnosti. Statistické údaje o nájemnících však ukazují, že imigranti bydlí v sociálním bydlení jen v minimální míře.

Proces výběru nájemníků, v Česku svěřený do samostatné působnosti obcí, které v konečném důsledku rozhodují o tom, koho ze široké skupiny potenciálních příjemců získá obecní bydlení, a zda tento výběr bude odpovídat principům spravedlnosti, jak se očekává od sociálního bydlení. Tento proces však může být zatížen individuální nebo strukturální diskriminací, která může v konečném důsledku vytvářet nové sociální nespravedlnosti v přístupu k bydlení.

Rozhodování obcí: místní znalost a strukturální diskriminace

Rozhodování o přidělení obecního bytu probíhá v malých obcích často na základě místní znalosti. Starosta a členové zastupitelstva znají obyvatele své obce a jejich životní situaci a na základě toho rozhodnou v jednotlivých případech o přidělení nebo nepřidělení obecního bytu. Vzhledem k malému počtu obyvatel i přidělovaných bytů (v nejmenších z nich jednou za několik let rozhodují o přidělení jednoho bytu) nemají tyto obce potřebu své rozhodování formalizovat.

Naopak ve větších obcích, které postavily více bytů a najednou je obsazovaly, a ve městech s rozsáhlejším bytovým fondem se rozhodování řídí určitými schválenými pravidly. Tato pravidla se v některých případech snaží zamezit přístupu určitých osob nebo domácností k obecnímu bydlení. Jak uvedl starosta jedné obce: *„(Kritéria) byly vlastně proto, abychom zamezili některým, kteří by v podstatě splňovali ta kritéria daná zákonem (myšleno nařízení vlády, pozn. autora) a musel by je člověk přijmout...a tak aby obec měla manévrovací prostor a mohla si vybrat. Nejhorší varianta je, že tady postavíte 51 bytů a pak tady bude někdo nežádoucí, který ale zákon splňuje.“*

Pokud mají obce taková kritéria stanovená, jedná se obvykle o usnesení obecního zastupitelstva, které popisuje způsob výběru uchazečů z těch, kteří o přidělení obecního nebo sociálního bytu požádali. I když jsou formulace a přesná znění těchto kritérií různorodá, můžeme v nich identifikovat

tři hlavní skupiny omezení přístupu k obecnímu a sociálnímu bydlení. Tyto dimenze v podstatě odpovídají konceptualizaci zdrojů (ne)spravedlností podle Fraser (2007) – nerovnost v distribuci (ekonomické sféře), nedostatek uznání (sociálně konstruované nespravedlnosti) a nevhodnou reprezentaci (geografické rámce demokratického rozhodování). Stejně jako v případě motivací obcí k výstavbě nového sociálního bydlení se jedná o abstrahované ideální typy. V jednotlivých konkrétních případech mohou být tyto dílčí aspekty různě silně přítomny, ale také nemusí vůbec působit.

Některé praktiky obcí znesnadňují přístup k sociálnímu bydlení těm, kteří mají nejmenší ekonomické možnosti. Při nastěhování do bytů požadují některé obce zaplacení kauce ve výši nájmu na několik měsíců dopředu. Zejména nejchudší domácnosti, které nemají žádné nebo jen minimální finanční rezervy tak musí překonat významnou bariéru. Další praktikou, která je na pomezí mezi popření redistribuce a nedostatečným uznáním, je vyžadování dokladů o předchozích zaměstnáních v uplynulých několika letech. Vzhledem k deklarované snaze zabránit vstupu „nežádoucích“ do sociálního bydlení pak dlouhodobá nezaměstnanost, a tedy i nižší příjmy a ekonomické možnosti, znesnadňují přístup k sociálnímu bydlení.

Další kritéria ukazují na nedostatek uznání, protože vychází z určité stigmatizace jednotlivce nebo domácnosti. Častou součástí rozhodování je prověřování předchozích dluhů žadatele vůči obci (zejména předchozí neplacení nájemného nebo místních poplatků). Odmítání zájemců, kteří měli nebo mají dluhy vůči obci, je chápáno jako prevence vzniku neplatičství. Minulé dluhy však nutně neznamenají, že i nyní jedinec nebo domácnost upadne do dluhů. V terminologii Fraser (2007) se v tomto případě jedná o nedostatek uznání, kdy na základě existující nebo domnělé korelace mezi minulými a budoucími dluhy dochází k vyloučení jednotlivce z obecního bydlení. Některá obdobná kritéria se vztahují k chování nebo „pověsti“ potenciálních zájemců o bydlení. V případě nevhodného chování zájemce o obecní bydlení v místě jeho současného bydliště je ve městě Kostelec nad Orlicí žadatel de facto vyřazen z možných nájemníků veřejného bydlení.

Třetí skupina kritérií ukazuje na neadekvátní reprezentaci, resp. negativní vliv existujících geografických rámců při rozhodování na některé žadatele o sociální bydlení. Obce přistupují odlišně k osobám, které již mají na jejím území trvalý pobyt nebo podobný vztah, a k těm, které pocházejí odjinud. Míra zvýhodnění místních obyvatel vůči ostatním se samozřejmě odlišuje. Konkrétní podobou jsou např. dvojí standardy při dokládání skutečností podle předchozích dvou bodů, které využívá obec Bohutín u Příbrami. Zatímco u místních obyvatel je jejich minulost (průběh zaměstnání nebo studia) prověřována ve dvouletém období, ostatní musí dokládat stejné údaje za poslední tři

roky. V případě města Lanškroun je samotná možnost přihlásit se do seznamu žadatelů o sociální byt (ze kterého se vybírají nájemci uvolněných bytů) vázána na bydliště nebo zaměstnání v Lanškrouně nebo v okolních obcích. V některých obcích však podmínka předchozího bydliště v obci není uplatňována, a to především tam, kde vznikl velký počet nových obecních bytů, které není možné obsadit jen z řad místních zájemců.

Místo trvalého pobytu se v řadě případů stává jedním z limitujících faktorů při žádostech o obecní bydlení. Šance získat obecní bydlení se významně odlišují na základě geografické lokalizace bydliště žadatele, což vytváří další sociální nerovnosti mezi obyvateli patřícími do stejné sociální kategorie, ale i bydlicími (majícími trvalý pobyt) v různých obcích. Tyto praktiky ve svém důsledku omezují možnost stěhování obyvatel s nižšími příjmy, a tím třeba i jejich odchod do regionů s lepší nabídkou pracovních příležitostí, než jaká je v místě jejich současného bydliště.

Výše uvedená kritéria a z nich plynoucí problémy pro některé domácnosti se nemusí týkat jen nově postaveného obecního bydlení. Kritéria přidělování nájemního bydlení v obecních bytech vznikala od 90. let v kontextu formování obecních bytových politik a praktik (Sýkora 2003). Kritéria aplikovaná na byty postavené ze sledovaného programu vycházejí z dlouhodoběji utvářených náhledů v jednotlivých obcích. Vylučování některých obyvatel na základě výše uvedených kritérií je tedy problém obecnější, přesahující rámec studovaného programu.

Tyto praktiky a jejich důsledky jsou příkladem výše diskutovaného militantního lokalizmu (Harvey 1996). Zatímco původně byl tento koncept využíván pro označení aktivit občanských hnutí nebo odborů, které usilovaly o řešení dílčích, místně specifických projevů globálních procesů, v tomto případě se jedná o aktivity samospráv, které nejen v řadě případů svou aktivitou nebo neaktivitou problémy sociálně slabých obyvatel prohlubují (nevytvořením nebo zmenšením příležitostí pro jejich bydlení), ale dokonce se zbavují vlastní odpovědnosti a přesunují je na samosprávy v jiných lokalitách. Sociálně slabí obyvatelé tak získají bydlení v těch obcích, které z různých důvodů kritéria spojená s bydlištěm žadatele neuplatňují, a ve kterých se tak zvyšuje riziko jejich koncentrace.

Sociálně exkluzivní praktiky obcí mají podobu strukturální diskriminace (Pincus 2000). Žádné kritérium není explicitně zaměřené proti specifické menšině nebo etnické skupině obyvatel, v důsledku jejich aplikace však dopadá nejvíce na skupiny v postavení vícenásobných nerovností. Přístup k sociálnímu bydlení je výrazně usnadněn těm, kteří mají stabilní zdroj příjmu. Stabilní zdroj příjmu je obvykle spojen s dosaženým vzděláním, ale také s možností mobility. V důsledku využívání takových kritérií je větší pravděpodobnost, že na tato kritéria doplácí Romové, protože jejich pozice

ve struktuře společnosti a další charakteristiky častěji odpovídají vymezení těch osob, které budou mít s přidělením sociálního bydlení problémy.

Uvedený nástin mechanismů a kritérií neznamená, že obecní bydlení je za všech okolností uzavřeno všem těm, kteří mají problémy se splněním očekávání obcí. Jedná se o tendenci, směřování ukázané na některých případech. Neznamená to, že by sociální bydlení bylo lidem nesplňujícím výše zmiňovaná očekávání nebo „záruky“ zcela uzavřeno. Mohou v něm bydlet, protože jim mohlo být v minulosti přiděleno, nebo jej získají v situacích, kdy nemusí být tato kritéria striktně uplatněna. Najdeme také příklady obcí, kde nové sociální bydlení získali i Romové. V obci Semanín získalo nové bydlení několik romských rodin z nedalekého sídliště Borek v České Třebové. Soužití v obci probíhá bez závažných problémů.

Podstatný je však závěr, že při poskytování obecního a sociálního bydlení dochází ke strukturální diskriminaci. Ukazuje na existující bariéru, určitý minimální práh, který musí žadatelé o sociální bydlení překročit, aby bydlení získali. Bydlení vlastněné obcemi neplní vždy funkci sociálního bydlení, a dokonce i část bytového fondu deklarovaná jako sociální bydlení není využívána zcela v souladu s posláním sociálního bydlení. Aplikace výše uvedených kritérií dopadá nejvíce na stejné osoby nebo domácnosti, které pravděpodobně budou mít problémy zajistit si bydlení na bytovém trhu – osoby dlouhodobě nezaměstnané, s nízkými příjmy zadlužené a někdy i diskriminované z důvodu své etnicity.

V přístupu k obecnímu (sociálnímu) bydlení se vedle principu potřeby, který má své kořeny v egalitárním pojetí spravedlnosti, výrazně uplatňuje také princip zásluhovosti, vycházející z libertariánského pojetí spravedlnosti. Přístup k tržnímu nájemnímu bydlení a k veřejnému nájemnímu bydlení se tedy řídí v zásadě podobnými principy. Zásluhovost, která je na bytovém trhu určena kupní silou domácnosti, je při rozhodování o přístupu k veřejnému (sociálnímu) bydlení určena trochu odlišnými indikátory, které ale s kupní silou domácnosti více nebo méně souvisí (absence předchozích dluhů, průběh zaměstnání, dobré chování v místě předchozího bydliště apod.).

Příčiny sociálně exkluzivních praktik při poskytování sociálního bydlení můžeme vidět ve dvou rovinách. Zatím se jedná spíše o průběžné závěry a úvahy založené na konfrontaci empirické zkušenosti s teoretickou literaturou, nikoliv o definitivní zjištění. První vychází z diskurzivních nerovností v Česku a diskurzu místních politiků a představitelů místní správy o sociálně vyloučených lokalitách a jejich obyvatelích (Vacková, Galčanová, Hofírek 2011, Vašečka 2002). V některých případech jsou uváděny konkrétní charakteristiky, podle kterých lze odlišit „nepřízpůsobivé“ od

ostatní populace - vsetínský starosta Jiří Čunek uváděl „placení nájmu a služeb a posílání dětí do škol“ (Matoušek, Sýkora 2011).

Dominující diskurzivní obraz obyvatel sociálně vyloučených lokalit je tak silný, že v některých případech dokonce je dokonce základním rámcem pro rozhodování o obyvatelích těchto lokalit a jejich dalším osudu. Hirt a Jakoubek (2006) dokumentovali na příkladu lokality bývalého Masokombinátu Kladno, nyní obývaného romskými obyvateli, že úředníci kladenského magistrátu rozhodovali bez osobní znalosti lokality jen na základě novinových zpráv a (negativního) obrazu lokality udržovaného mezi obyvateli města, který je značně odlišný např. od závěrů antropologických výzkumů v lokalitě.

Druhá vysvětlující teze sociálně exkluzivních praktik leží v institucionální rovině, v rozdělení kompetencí v rámci městských úřadů. Městské úřady nelze vnímat jako instituce, které mají vždy v každém svém rozhodnutí jeden jasný cíl, ze kterého jsou dílčí aktivity odvozeny. Rozdělení agend místní samosprávy mezi starostu, místostarosty a jednotlivé odbory a pracovníky úřadu vytváří byrokratickou organizační strukturu, ve které se zájmy jednotlivých částí mohou lišit (Keller 2007). Zároveň se liší jejich vliv na rozhodování o určitých činnostech. Jak ukázal Sýkora (2003), správa městského bytového fondu byla v řadě případů vykonávána ekonomickými odbory nebo odbory správy majetku městských úřadů. Jen v některých městech bylo bydlení pod správou sociálních odborů. V organizační struktuře městských úřadů tak dochází k oddělení správy bytů od sociální práce nebo poskytování dalších sociálních služeb, a tím i od detailní znalosti životních situací potenciálních příjemců sociálního bydlení. Odbory správy majetku, které nejsou v přímém styku s potenciálními nájemníky sociálního bydlení, tak mohou upřednostňovat svůj zájem na relativně bezproblémovém provozu bytových domů a ekonomické efektivitě jejich správy. Snaží se proto zamezit případným konfliktům nebo problémům s nájemníky, které naplňování jejich dílčích – a oprávněných – cílů mohou znesnadnit. Odbory sociálních věcí v takovémto uspořádání vstupují do rozhodování o přidělování sociálního bydlení ve slabší pozici, protože jsou pouze přizváni (nebo se mohou vyjadřovat) k agendě primárně zajišťované jinou složkou byrokratické organizace. Přitom jednání různých částí byrokratického aparátu vůči obyvatelům sociálně vyloučených lokalit se může i v rámci jednoho města lišit. Příkladem může být diskutované přemístění Romů ve Vsetíně v závěru roku 2006. Město na jedné straně vystěhovalo některé obyvatele do domů na Jesenicku a do problematické lokality na okraji města, na druhou stranu však rozšířilo podporu sociální práce s obyvateli v nově postaveném obecním bydlení (Grygar, Stöckelová 2007, Sýkora, Matoušek 2011).

Důsledky: přesunutá rezidenční segregace

Poznání sociální selektivity alokačního mechanismu obecního bydlení má důležité implikace pro studium rezidenční segregace, sociální a prostorové spravedlnosti. Pokud je výběr nájemníků veřejného bydlení částečně řízen stejným principem, jako výběr nájemníků v tržním bydlení, je veřejné bydlení pouze omezenou alternativou k tržnímu bydlení.

Aktuální alokační mechanismy nepomáhají těm nejchudším nebo nejvíce ohroženým sociálním vyloučením. Účinná pomoc a zlepšení bytové situace obyvatel sociálně vyloučených lokalit proto za této situace nemůže být založena pouze na rozšiřování a nové výstavbě obecního bydlení (včetně případného sociálního bydlení cíleného na sociálně slabší část obyvatelstva), ale také na změnu institucionálních praktik a diskurzu, které vedou k sociální exkluzi nejpotřebnějších obyvatel z obecního bydlení (jeho nevyužívání jako sociálního bydlení).

Exkluzivita nového sociálního bydlení vede k paradoxnímu důsledku, že v lokalitách nového obecního/sociálního bydlení jen výjimečně vzniká riziko rezidenční segregace nejen z důvodu jeho malého rozsahu a obvyklé prostorové integrace do měst a obcí. Rezidenční segregace nevzniká také proto, že v těchto lokalitách jen výjimečně bydlí osoby nebo domácnosti v jednoznačně nerovném sociálním postavení.

Jedna z prvotních motivací k výzkumu, kterou byla hrozba vzniku segregovaných (sociálně vyloučených) lokalit v místě nové výstavby sociálního bydlení, se na lokální úrovni nepotvrdila. Příčiny tohoto vývoje jsou ve společném působení dvou podmíněností popsaných výše – exkluzivity sociálního bydlení a jeho lokalizace v obcích s obecně nižší úrovní příjmů. Nová výstavba sociálního bydlení nebyla obcemi primárně chápána jako aktivita, která má pomoci nejchudším obyvatelům, např. těm bydlícím v sociálně vyloučených lokalitách nebo v jiných (neplnohodnotných) formách bydlení. Naopak její zaměření bylo do určité míry univerzalistické a směřovalo na typické obyvatele těchto malých obcí a měst, kteří nejsou v postavení sociálního vyloučení, pracují na pozicích dostupných v regionu (se spíše nižší mzdou), ale jejich příjmy jim neumožňují pořízení vlastního bydlení. Vzhledem k charakteru cílové skupiny proto v malých obcích nedošlo ke vzniku rezidenční segregace. Obyvatelé sociálního bydlení nejsou v nerovném postavení vůči ostatním obyvatelům obce. Navíc v kontextu malých obcí a relativně malých absolutních počtů nového sociálního bydlení nejsou naplněny ani prostorové znaky segregace – lokality nové výstavby obecního bydlení jsou

rozsahem malé, jeho obyvatelé využívají stejné veřejné prostory i služby jako ostatní obyvatelé, jejich domy nebo byty nejsou prostorově oddělené.

Nová výstavba obecního bydlení tedy nevytváří rezidenční segregaci přímo, ale z důvodu exkluzivity obecního bydlení (de facto jen zřídka využívaného jako sociálního bydlení) ve svých důsledcích potvrzuje již vytvořenou segregaci. Velká část lokalit segregace Romů (Gabal 2006) i segregace obyvatel s nízkými příjmy (Sýkora 2009) se nachází ve staré zástavbě ve špatném technickém stavu.

Případné získání bytu v novém sociálním bydlení by zvýšilo kvalitu bydlení a často by mohlo také zvrátit probíhající segregační procesy. Kritéria, která šanci obyvatel sociálně vyloučených lokalit na přidělení bytu snižují, však takovému pozitivnímu vývoji zabránila. Ve Větrní u Českého Krumlova v současnosti zároveň existuje sociálně vyloučená romská lokalita, ve které působí Agentura pro sociální začleňování, a v jiné části obce vznikla nová ulice s více než 60 novými obecními byty. Zatímco Romové bydlí ve starých domech v těsném sousedství papírny a hlavní silnice, nové obecní bydlení postavené ve dvoupodlažních řadových domech leží v klidné části obce s přístupem k zeleni nebo dětským hřištím.

Exkluzivita obecního a sociálního bydlení v mnoha obcích zároveň vytváří větší zájem sociálně slabých o bydlení v těch obcích, které z nějakého důvodu (např. již zmíněná potřeba obsadit velký počet sociálních bytů) sociálně exkluzivní kritéria neuplatňují. Výše diskutovaná rizika vzniku sociálně vyloučené lokality Zámeček v Rudolticích jako jedné z mála ohrožených lokalit jsou ovlivněna také migrací sociálně slabých obyvatel z jiných obcí, kde mohou sociální bydlení ztratit nebo je mají jen malou šanci získat. Exkluzivita obecního a sociálního bydlení je segregačním mechanismem, jehož působení se spíše než vznikem segregované lokality v rámci města nebo obce projevuje koncentrací sociálně slabých obyvatel tam, kde je sociální nebo obecní bydlení poskytováno inkluzivněji, resp. s menší bariérou pro vstup, popř. tam, kde jsou nejnižší ceny tržního nájemního bydlení. Vedle lokalit nájemního bydlení se navíc může jednat o různé ubytovny, azylové domy nebo jiná přechodná ubytování (Hradecký 2005).

Spravedlnost, segregace a dlouhodobá rizika v novém sociálním bydlení: vyhodnocení a možnosti řešení

Cílem této kapitoly je vyhodnotit možné dlouhodobé důsledky nové výstavby obecního bydlení z různých teoretických perspektiv nastíněných v úvodní části práce – z hlediska sociální a prostorové spravedlnosti s důrazem na rezidenční segregaci. Toto hodnocení propojuje obecnější otázky sociální a prostorové (ne)spravedlnosti s konkrétními důsledky pro rezidenční segregaci. Zároveň se zaměřuje vedle okamžitých důsledků na předpoklady dlouhodobějšího vývoje nového obecního bydlení a rizik, která se sice v současnosti nemusí projevit, ale jejichž příčiny se v současnosti vytvářejí. V souladu s cíli kritické sociální vědy zároveň diskutuje některé alternativy k současnému stavu, které by mohly přispět k řešení zjištěných problémů.

Geografická analýza poukázala na vznikající dva světy bytové výstavby. V rozvíjejících se metropolitních regionech (jak v jádrech, tak v suburbii) dominuje soukromá bytová výstavba, zatímco v menších městech a obcích v periferních regionech je významnější podíl státem podpořené a obcemi organizované výstavby. Existuje pouze slabý vztah mezi potřebností sociálního bydlení (aktuální finanční nedostupností bydlení) a novou výstavbou sociálního bydlení. Motivace obcí k výstavbě sociálního bydlení leží totiž především v zájmu o rozvoj obce, ve sféře regionálního rozvoje (zvýšení počtu obyvatel, regenerace brownfields) než v oblasti odstraňování sociálních nespravedlností. Přístup k sociálnímu bydlení je navíc selektivní a znevýhodňuje často právě ty domácnosti, které mají při zajišťování svého bydlení na bytovém trhu nejmenší šance.

Celkové hodnocení programu z hlediska sociální a prostorové spravedlnosti je složité. Na jedné straně program pomohl získat důstojné bydlení řadě obyvatel, kteří by jej jinak nezískali, na druhou stranu nepomáhá jiným obyvatelům, kteří jsou ve stejném nebo mnohdy i horším postavení. V kontextu státních podpor hypoték nebo stavebního spoření, ze kterých benefitují především sociálně silné domácnosti, je tento program důležitým rozšířením spektra podporovaných domácností směrem k sociálně slabým (osobám s podprůměrnými příjmy), ale nikoliv k těm nejslabším. Pomáhat relativně silnějším za situace, kdy není adekvátně pomoheno slabším, je nespravedlivé (Yung 2008).

Jaké nástroje bytové politiky podporují sociálně slabé?

Nová výstavba obecního bydlení nepřispěla k rozšíření nabídky dostupného bydlení ve velkých městech. Nevytvořila alternativu nebo protiváhu současným procesům vedoucím k vzrůstu finanční nedostupnosti bydlení ve velkých městech pro nízkopříjmové skupiny obyvatel. Z tohoto hlediska nenaplnila jeden z ideálů spravedlnosti a kritického přístupu, tedy možnost plnohodnotného výběru z rovnocenných alternativ, včetně volby místa bydliště. Bez nabídky dostupného bydlení mají nízkopříjmové skupiny obyvatel menší šance přestěhovat se do větších měst s nabídkou pracovních příležitostí.

Dostupnost bydlení pro nízkopříjmové domácnosti ve velkých městech je tedy podporována především na straně poptávky, dávkami státní sociální podpory „příspěvek na bydlení“ a „doplatek na bydlení“. Příspěvek na bydlení pobíralo v roce 2010 celkem 1,4 milionu osob, kterým bylo vyplaceno 3,5 mld. Kč (MPSV 2011). Tato podpora umožňuje do určité míry domácnostem volbu místa bydliště. Výpočet příspěvku na bydlení zohledňuje do určité míry rozdílné náklady na bydlení v obcích různé velikosti (nerozlišuje však rozdílné náklady podle polohy obce, takže příspěvky mohou být stejně velké v malé obci v sousedství Prahy jako v periferním regionu).

Bez veřejného bydlení však dochází k uzamčení (lock-in) možností podpory bydlení sociálně slabých pouze na nástroje podporující poptávku. Rizika tohoto lock-in spočívají v jeho závislosti na vývoji cen bydlení a ekonomické situaci. V období ekonomického růstu, které je obvykle spojeno i se vzrůstajícími cenami nemovitostí a nájmu, mohou potřebné výdaje na příspěvek na bydlení vzrůstat z důvodu obecného zvyšování nákladů na bydlení, a to především v regionech, které se budou nejrychleji rozvíjet, kde bude změna cen bydlení největší. Toto riziko je ještě zvyšováno možností vzniku realitní bubliny, výrazného zvýšení cen nemovitostí z důvodu spekulativní nebo zahraniční poptávky. Potřeba této podpory může být snižována vyšší zaměstnaností a vyššími příjmy. V období ekonomické krize sice může dojít k poklesu nájmu a tím i nákladů na bydlení, zároveň ale z důvodu vzrůstající nezaměstnanosti může docházet k rozšíření počtu oprávněných příjemců podpory a tím i k růstu výdajů. Zároveň může být tato podpora omezována z důvodu úsporných opatření (v červenci 2012 byl v Česku takový návrh zákona diskutován). Naopak veřejné nájemní bydlení může mít (stejně jako v případě bydlení postaveném s podporou studovaného programu) nájemné stanovené jako určité procento nákladů na výstavbu a náklady na průběžnou údržbu. Nájem v obecním nájemním bydlení nemusí proto podléhat takovým výkyvům a mohou tak přispívat k jistotě nájemníků.

Příspěvky na bydlení jsou z hlediska dosahování spravedlnosti neúplné, protože neřeší problémy spojené s individuální diskriminací na trhu s bydlením, kdy někteří vlastníci bytů nechtějí pronajímat své byty určitým sociálním skupinám (Romům, cizincům apod.). I když tedy příspěvek na bydlení může překonat ekonomickou bariéru (vysokou cenu bydlení) pro jeho oprávněné příjemce, nepomáhá již s překonáním sociálně konstruované bariéry na straně pronajímatele.

Nové alternativy nebo nenápadná prostorová exkluze?

Nová výstavba obecního bydlení probíhá v kontextu nadále probíhající privatizace obecního bytového fondu, která se zastaví v závislosti na politickém rozhodnutí místních samospráv buď až v případě úplné privatizace bytového fondu (jako tomu bylo ve městě Teplice již v 90. letech), nebo na úrovni různě rozsáhlého obecního bydlení, které může, ale nemusí být využíváno jako sociální bydlení.

Veřejné bydlení ubývá především ve městech a městských regionech, a to i v těch ekonomicky rozvíjejících se. Jejich vnější konkurenceschopnost je spojena s lokalizací profesí s vyššími příjmy, což však vytváří tlak na zvyšování úrovně cen nemovitostí. Města však zároveň nabízí řadu pracovních příležitostí s nízkým mzdovým ohodnocením. Ve městech proto bude bydlet a pracovat někteří obyvatelé, kteří budou mít nízké příjmy pod úrovní umožňující získat přiměřené vlastnické nebo nájemní bydlení, jehož ceny jsou právě ve městech vyšší. Podíl těchto obyvatel navíc může v důsledku změn na pracovním trhu (zvyšování podílu částečných úvazků a práce na dobu určitou) a reforem sociálního státu narůstat (Keller 2010, Keller 2011).

Nová výstavba obecního bydlení rozšířila nabídku nájemního (a potenciálně i sociálního) bydlení v periferních oblastech, kde dříve tato forma bydlení nebyla výrazně rozšířena. Samo o sobě by se mohlo jednat o pozitivní proces rozšiřování alternativ k vlastnickému bydlení v rodinných domcích, které je na venkově výrazně zastoupeno. Zároveň probíhající privatizační procesy však snižují rozsah obecního (a potenciálně sociálního) bydlení ve větších městech. V konečném důsledku tak dochází k rozšiřování alternativ pro získání bydlení v periferních regionech s nižšími příležitostmi a k omezování této možnosti tam, kde jsou obecně vyšší příležitosti, a kde je tedy podpora dostupnosti bydlení ještě více žádoucí.

Dlouhodobým rizikem vyplývajícím z lokalizace nové výstavby obecního bydlení a privatizačních procesů je podpoření (resp. přinejmenším nezabránění) odchodu obyvatel s nízkými příjmy z větších měst do periferních oblastí a menších měst. Tento proces probíhá jak z důvodu aktivit městských samospráv, které kupují levné nemovitosti v periferních oblastech a následně je pronajímají nebo prodávají svým „nepřizpůsobilým“ občanům (Matoušek, Sýkora 2011), tak kvůli aktivitám realitních kanceláří, které zprostředkovávají prodeje, pronájmy nebo výměny bytů obývaných Romy ve větších městech za levnější byty např. v severočeských městech (Tošner et al. 2010).

Fragmentované obecní bytové politiky jako path dependence

Exkluzivita sociálního bydlení a její důsledky jsou relevantní také pro teritoriální spravedlnost ve smyslu vhodné lokalizace aktivit sociálního státu vzhledem k potřebám obyvatel. Změna měřítka sociálního státu (Jessop 2002, Bevir 2009) a zejména bytové politiky z národní na lokální úroveň vytváří nové nerovnosti mezi občany na základě místa jejich trvalého bydliště. Lokalizace bytových politik na obecní úroveň a jejich diferenciaci má však další implikace pro vztahy mezi různými obcemi a pro vztahy mezi národní a lokální úrovní – vznikají teritoriální nespravedlnosti na horizontální úrovni (mezi jednotlivými obcemi).

Obyvatelé různých obcí mají odlišné šance získat sociální bydlení. Obce nebyly z národní úrovně výrazně usměřňovány při hospodaření s bytovým fondem, který na ně stát převedl. Obce měly možnost byty plně privatizovat nebo pronajímat za tržních podmínek. Zisky z těchto aktivit zůstaly obcím, které je mohly využít podle svého uvážení. Taková bytová politika však nepřispívá k sociálnímu začleňování obyvatel sociálně vyloučených lokalit ani nezabraňuje jejich vzniku. Tržní nebo jiným způsobem sociálně exkluzivní kritéria přidělování obecních bytů naopak znesnadňují získání bydlení mimo sociálně vyloučené lokality. Vzniká tedy horizontální nerovnost mezi obyvateli různých obcí z hlediska jejich šancí získat obecní nebo sociální bydlení.

Současnou situaci v poskytování sociálního bydlení můžeme považovat za příklad path dependence. Institucionální změny po roce 1990 vedly k vymezení kompetencí mezi národní a obecní úrovní, která získala významnou odpovědnost. V tomto rozdělení kompetencí nebyly vytvořeny zpětné vazby pro případ, kdy politiky na obecní úrovni adekvátně nereagují na vzniklé problémy. Možnost takových vazeb, které by případně umožnily státním orgánům zasahovat do kompetencí obcí, byla diskursivně odmítnuta s odkazem na podobnost s centrálním plánováním, kdy centrum nikdy nemá tak dokonalou místní znalost. Toto rozdělení kompetencí bylo v 90. letech přínosné, protože reagovalo na dlouhé období nadměrné centralizace a potlačování aktivit zdola.

Následné evoluční přizpůsobování aktérů nově nastaveným pravidlům poté vedlo k zafixování nastaveného rozdělení kompetencí v legislativě i ve způsobu práce jednotlivých institucí, jejich kapacitách apod. Zároveň se však začaly objevovat příklady, kdy takto rozdělené kompetence přestávají být optimální, ale naopak vedou k některým problematickým důsledkům – ke vzniku sociálně vyloučených lokalit v důsledku bytových politik obcí a někdy i jejich neochoty tyto problémy

řešit, k obcemi podporovanému vystěhovávání „problémových“ obyvatel do jiných obcí i k výše popsanému rozmístění nového obecního bydlení.

Nastavené institucionální kompetence ani přetrvávající diskurs omezení role státu na vytváření podmínek pro obce a jiné aktéry neumožňuje na tyto problémy adekvátně reagovat. Řešení těchto problémů má v kompetenci pouze obec, která je ale mnohdy sama pomáhala vytvořit. V případě sociálně vyloučených romských lokalit vstupuje v posledních letech do této problematiky orgán národní úrovně – Agentura pro sociální začleňování Úřadu vlády.

Jedním z úkolů, které Agentura řeší, je také zajištění bydlení Romů takovým způsobem, aby nevznikaly segregované sociálně vyloučené lokality. Navrhované a pilotně realizované opatření „garantovaného bydlení“ (Mikeszová, Lux, Poledník, Sunega 2012) je založeno na tom, že stát bude dotovat neziskové organizace nebo jiný subjekt, který od různých majitelů (soukromých i obecních) pronajme byty a bude je dále pronajímat obyvatelům sociálně vyloučených lokalit.

Státní dotace bude kompenzovat případná rizika neplatičství nebo „vybydlení“ pronajímaného bytu, kterého se majitelé bytů při jejich pronájmu Romům nebo sociálně slabým obávají. Poskytování sociálního bydlení nejchudším obyvatelům bude podmíněno v podstatě permanentní státní dotací pronajímatelům z veřejného nebo soukromého sektoru a také činností zprostředkujícího subjektu, který bude pronajímané byty dále přidělovat jednotlivým zájemcům. Stát v tomto případě bude financovat plnění role poskytovatele sociálního bydlení, kterou by mohly a měly plnit obce jako veřejnoprávní korporace už na základě svého postavení, bez dalších podpor. Obecní vlastnictví bytového fondu nemá svůj účel pouze ve tvorbě zisku, ale naopak by mělo sloužit ve veřejném zájmu, např. k zajištění sociálního bydlení. Zatímco některé obce tato rizika nesou a poskytují sociální bydlení i s rizikem případných finančních ztrát z důvodu neplatičství, jiné obce tato rizika nenesou. Vedle horizontálních nespravedlností vznikají také nespravedlnosti ve vertikálním vztahu mezi státem a obcemi.

Nově navrhovaná opatření se však nesnaží změnit tento stav, ale v podstatě jej akceptují a vycházejí z něj. Institucionální nastavení bytových politik obce v naprosté většině využili ke svému prospěchu. Privatizace bytového fondu přinesla finanční prostředky do obecních rozpočtů. Problematičtější bylo již adekvátní vypořádání se s riziky sociálních a prostorových nespravedlností. Navrhované opatření v podstatě předpokládá přenos nákladů spojených s poskytováním sociálního bydlení na národní úroveň (kdy stát bude financovat sociální bydlení v těch obcích, které jej nemohou nebo nechtějí Romům poskytnout). Změna jednání a praktik přidělování obecních bytů, která by v podstatě dosáhla

podobných výsledků, by žádné trvalé náklady na stát nepřeneslo. Znamenalo by to však významnou diskurzivní a institucionální změnu v řadě měst a obcí.

V případě nespolupráce obce však mají národní orgány v oblasti bydlení a bytové politiky v podstatě nulové možnosti obecní rozhodování ovlivnit. Pokud obec nechce na řešení problému spolupracovat, ukončí s ní Agentura pro sociální začleňování spolupráci, bez ohledu na závažnost již existujících nebo vytvořených problémů (v roce 2012 takto např. přestala řešit otázky segregace Romů ve městě Duchcov). Rozdělení kompetencí a majetku v 90. letech, neprovázání odpovědnosti za správu bytového fondu s odpovědností za sociální a prostorovou spravedlnost, finanční dostupnost bydlení apod. tak vede po dvou desetiletích z finančního hlediska k hrozbě „lokalizace okamžitých zisků“ z privatizace (na jednotlivé obce) a „nacionalizace rizik a budoucích ztrát“ z důsledků mj. také nevhodných bytových politik (na stát a státem vyplácené sociální transfery).

Spravedlnost a nespravedlnost na lokální úrovni

V takto nastaveném systému institucionálních kompetencí nemůže být v podstatě uplatňováno hledisko teritoriální spravedlnosti, tedy distribuce zdrojů a podpor obecní bytové politiky v závislosti na „potřebách území“, naopak je umožněn lokalizmus a přesunování problémů a odpovědností mezi jednotlivé obce. Dosavadní rozdělování zdrojů bylo založeno výhradně na tom, zda obec sama požádá o příslušnou podporu. Přinejmenším v případě nové výstavby obecního bydlení se však projevují dva problémy:

- některé obce provádí novou bytovou výstavbu i v případech, kdy je její rozsah větší, než jsou potřeby území, a někdy dokonce může velký rozsah výstavby nové problémy vytvářet
- jiné obce naopak problematiku bydlení neřeší vůbec, takže k nim směřuje mnohem méně zdrojů, než by odpovídalo místním potřebám.

Vedle samotné fyzické nedostupnosti veřejného bydlení v některých obcích zároveň sociálně exkluzivní kritéria jeho přidělování vedou k velmi omezené faktické nabídce sociálního bydlení (které není na celostátní úrovni legislativně definováno). Prostřednictvím obecních bytových politik nejsou v řadě případů zmírňovány nebo odstraňovány problémy vyplývající z nerovného ekonomického postavení nebo ze sociálně konstruovaných nerovností. Tato sociální selektivita vedle posilování těchto dimenzí nerovností zároveň nepřímo posiluje i prostorovou nespravedlnost. Obtížnost získání obecního bydlení, které se bude bariérami pro vstup velmi podobat tržnímu nájemnímu bydlení, vede z přetrvávání již vytvořených lokalit segregace a k přesouvání odpovědností za pomoc sociálně slabým mezi různými obcemi.

Řada případů ukazuje, že obecní bytové politiky nezohledňují dosažení sociální spravedlnosti jako jeden ze svých cílů, ale naopak svým nastavením strukturálně diskriminují některé skupiny obyvatel. Výstavba veřejného bydlení je na lokální úrovni považována často za nástroj rozvoje obce. I když obecně nová výstavba pomohla lidem, kteří by si tak kvalitní bydlení nemohli dovolit, stalo se tak často v malých obcích, kde většina obyvatel splňuje podmínky pro přidělení takového bytu. Naopak ve větších městech a v rozvíjejících se regionech s narůstající cenou bydlení se nabídka veřejného bydlení dále snižuje pokračující privatizací. Na úrovni jednotlivých obcí nejsou otázky sociální a prostorové spravedlnosti často diskutovány. Neřešení těchto problémů navíc není problematizováno jinými orgány.

Jak lze na tyto problémy reagovat? Bezprostřední reakcí, směřující k zajištění reálně fungujícího sociálního bydlení, jsou již publikované návrhy tzv. garantovaného a prostupného bydlení (Mikeszová, Lux, Polednik, Sunega 2011). S pomocí dodatečných státních zdrojů může být vytvořena nabídka skutečně sociálního bydlení, které může být přístupné bez nyní existujících praktik strukturální diskriminace a sociální exkluze. Rizikem tohoto přístupu je právě závislost na dodatečném financování, které může, ale nemusí být dlouhodobě zajištěno.

Dlouhodobější reakcí je otevření diskuze zaměřené nikoliv specificky na sociální bydlení, ale celkově na obecní bydlení a obecní bytové politiky, jejich poslání a cíle, které mají naplňovat na národních, krajských a obecních úrovních. Zájem o tyto otázky je zatím pouze dílčí, obvykle spojený s medializovanými případy nespravedlivých nebo sporných rozhodnutí obecních samospráv, popř. vyhrocením konfliktů a problémů v soužití většinové populace a obyvatel sociálně vyloučených lokalit. Je přijatelné, aby veřejné bydlení fungovalo na podobných principech jako tržní nájemní bydlení? Nemělo by již z podstaty veřejného sektoru naplňovat i jiné funkce, např. sociálního bydlení? Tyto otázky jsou zatím rozhodovány na úrovni jednotlivých obcí, přestože důsledky těchto politik přesahují rámec obcí a mnohdy spoluvytvářejí problémy s dopadem na jiné obce nebo národní úroveň. Neexistuje institucionální mechanismus, který by reagoval na situace, kdy rozhodnutí na obecní úrovni s sebou přináší např. očekávatelná rizika rezidenční segregace (např. rozsáhlá výstavba v Rudolticích), jsou strukturálně diskriminační (např. přísná kritéria pro výběr některých nájemníků), a konečně neexistuje takový mechanismus, který by reagoval na neaktivitu obcí (např. neposkytování veřejného nebo sociálního bydlení vůbec). Otevření takové diskuze však znamená určitý zásah do nyní samostatné působnosti obcí a změnu dosavadní pasivní role národní úrovně v těchto otázkách.

Jednou z cest postupného rozšiřování takové diskuze může být podmínění přidělování určitých podpor z národních nebo evropských zdrojů tím, že obce budou mít zpracovaný strategický dokument řešící (také) klíčové problémy sociální a prostorové spravedlnosti (dostupnost bydlení, prevence rezidenční segregace apod.), k jehož implementaci budou přidělovány podpory sloužit. V Maďarsku je čerpání určitých dotací z fondů Evropské unie pro školy podmíněno tím, že mají zpracovaný plán zajištění rovných příležitostí ve vzdělávání. Čerpání prostředků na Integrované plány rozvoje měst je pak vázáno na schválení „Anti-segregačního plánu“ a „na ochotě a schopnosti městských správ provést ve střednědobém horizontu tuto strategii na odstranění důsledků segregace“ (Gerohazy, Somogyi, Tosics 2009). Toto opatření je určitým mezistupněm mezi současnou volností obecních bytových politik (a jejím nepřímým ovlivňováním prostřednictvím nabízených nebo

nenabízených podpor) a výrazným ovlivňováním lokálních bytových politik z centrální úrovně. Oba extrémní případy – výrazná centralizace i výrazná decentralizace - totiž vedly k problémům.

Tato opatření však nemohou být úspěšná, pokud budou využívána pouze formálně. Institucionální změna, kdy budou obce vedeny k určité činnosti, musí být propojena s diskursivní změnou – s přijetím jiných postojů k sociálně slabým, s překonáním diskurzu jejich „nepřízpůsobivosti“ a nutnosti „očistit“ město. Konečně tato změna musí mít také reálné dopady i v materiální realitě, tedy skutečně vést k rozšíření nabídky dostupného bydlení i pro nyní diskriminované nebo vylučované obyvatele, a to i v obcích, které tuto nabídku nevytvářejí, i když je v nich sociální bydlení potřebné. Vzájemná provázanost institucionálních, diskursivních a materiálních aspektů nutně znamená, že taková změna nemůže nastat okamžitě, ale vyžaduje dlouhodobější změny v praktikách řady aktérů – zároveň proto může mít mnohem širší a udržitelnější dopady.

Závěr

Analýza výstavby nového obecního bydlení z programu Státního fondu rozvoje bydlení hledala odpověď na otázky, kde je nové obecní bydlení lokalizováno, jaké jsou motivace obcí k jeho výstavbě, a jaké jsou zkušenosti a důsledky jeho existence po několika prvních letech od výstavby, a to zejména s důrazem na sociální a prostorovou spravedlnost.

Nové obecní bydlení bylo postaveno ve zhruba 5 % měst a obcí Česka, a to především ve venkovských obcích a malých městech, která nejsou centra pracovních příležitostí. Větší podíl na celkové výstavbě mělo podporované bydlení ve strukturálně postižených regionech. Naopak jen v malém rozsahu výstavba probíhala ve velkých městech a jejich zázemích. Rozsah nové výstavby v jednotlivých obcích byl velmi nerovnoměrný – zatímco některá města a obce stavěly desítky a stovky nových bytů, většinou probíhala výstavba v počtu několika bytových jednotek v obci. I přes svůj relativně malý podíl na celkové výstavbě v rámci Česka byla nová obecní výstavba v některých obcích a komplexních mikroregionech kvantitativně nejvýznamnější výstavbou s výrazným vlivem na nabídku bydlení. Přestože na národní úrovni dominuje bydlení v bytech a domech v osobním vlastnictví (jehož význam se posiluje pokračující privatizací i novou výstavbou), v některých obcích a regionech je obecní nájemní bydlení stále velmi významnou a někdy i rozšiřující se součástí místního bytového trhu.

Zároveň však práce ukázala jiné neřešené problémy sociální a prostorové spravedlnosti, které jsou z hlediska kritické sociální vědy a kritické geografie podstatné, protože ovlivňují dostupnost bydlení pro nízkopříjmové a jinak znevýhodněné skupiny obyvatel. Odpověď na druhou položenou výzkumnou otázku, zaměřenou na motivace obcí k nové výstavbě obecního bydlení, ukázala na absenci diskuzí o spravedlnosti a bytové politice v řadě obcí, které program nové výstavby obecního bydlení využily. Tyto otázky nejsou diskutovány ani na národní úrovni.

Výstavba nového obecního bydlení byla často motivována snahami podpořit rozvoj obce a najít nové využití pro opuštěné objekty tam, kde o ně nemá soukromý sektor zájem. De facto obce využily tento program spíše jako možné řešení problémů regenerace území (a přeneseně nerovnoměrného geografického rozvoje), nikoliv jako nástroj řešící problém nedostupnosti bydlení pro nejvíce znevýhodněné skupiny obyvatel. Univerzalistické nastavení programu podpory výstavby nového obecního bydlení poskytlo obcím relativně široké možnosti pro výběr nájemníků. Část obcí prováděla

novou výstavbu v kontextu své dlouhodobější bytové politiky, která je zaměřena na vytváření nabídky dostupného bydlení pro nízkopříjmové obyvatele těchto obcí, často např. rodiny s dětmi.

V průběhu práce jsem postupně korigoval původní očekávání, že hlavním rizikem a důsledkem spojeným s novou výstavbou obecního bydlení bude rezidenční segregace a vznik sociálně vyloučených lokalit z nově postavených bytových domů. Nové obecní bydlení jen částečně slouží jako bydlení sociální. Při správě nově postaveného bydlení je charakteristická častá snaha nepřidělovat obecní bydlení právě těm nejvíce znevýhodněným skupinám obyvatel (dlouhodobě nezaměstnaní, bývalí neplatiči apod.) a obyvatelům jiných obcí. Kritéria výběru nájemníků v řadě případů naplňují charakteristiky strukturální diskriminace a přesouvají tak odpovědnost za pomoc sociálně slabým obyvatelům na jiné obce. Tyto praktiky vedou k potvrzování existujících lokalit rezidenční segregace.

Na rozdíl od velkých měst v zahraničí, kde byly případy segregace v obecním bydlení popsány, se v Česku nové obecní bydlení staví především v menších městech a venkovských obcích, kde není tak výrazně sociální diferenciací, a ve kterých navíc obvykle vznikají jen velmi malé lokality nového obecního bydlení, které většinou není prostorově odděleno od zbytku obce. Lokalita Zámeček u Rudoltic je v tomto ohledu výjimečný případ, kde rezidenční segregace může vzniknout.

Současné institucionální uspořádání – kompetence obcí v bytové politice a role státu omezená na podporu některých aktivit – zdůrazňuje samostatnou působnost obcí v této oblasti, a to i v případech, kdy vede k problémovým situacím – ať již z důvodu příliš rozsáhlé nebo naopak vůbec žádné výstavby obecního bydlení nebo jeho alokaci na základě nevhodných kritérií.

Práce také ukazuje přínos konceptu prostorové spravedlnosti a kritické prostorové perspektivy, která zdůrazňuje nutnost propojení dílčích pohledů na distribuci širokého spektra materiálních zdrojů, sociálně konstruované nerovnosti i rozdílnost geografických kontextů na různých měřítkových úrovních. Tato široká perspektiva může identifikovat problémy a otázky, které jsou dosud opomíjené, např. teritoriální (ne)spravedlnost geografického rozmístění nové bytové výstavby, nebo propojit jednotlivé pohledy na dílčí nespravedlnosti do širšího, vzájemně provázaného rámce. Nové obecní bydlení totiž nevzniklo v řadě měst a obcí, které na jedné straně nabízejí příležitosti pro zapojení do společnosti (práce, vzdělávání, služby apod.), na druhé straně v nich je řada domácností ohrožena finanční nedostupností bydlení a obecní bydlení (využitelné jako sociální bydlení) v nich dlouhodobě ubývá.

Literatura

Atherton, I., McNaughton Nicholls C. (2008): "Housing First" as means of addressing multiple needs and homelessness. *European Journal of Homelessness*, 2 (2), s. 289-303.

Balchin, P., ed. (1996): *Housing Policy in Europe*. Routledge, London and New York.

Balchin, P., Rhoder, M. (2002): *Housing Policy – an introduction*. 4th edition. Routledge, London and New York.

Bennett, L., Smith, J., Wright, P. (2006): *Where Are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*. M.E. Sharpe, New York.

Berlin, I. (2005): *Liberty*. Oxford University Press, Oxford and New York.

Bevir, M. (2009): *Key Concepts in Governance*. Sage, London.

Blažek, J. (2002): System of Czech local government financing as a framework for local development: 12 years of trial and error approach. *Acta Universitatis Carolinae, Geographica*, 37 (2), s. 157-174.

Blažek, J., Csank, P. (2007): Nová fáze regionálního rozvoje v České republice? *Sociologický časopis*, 43 (5), s. 945-965.

Blažek, J., Netrdová, P. (201X): Regional unemployment impacts of the global financial crisis in the New Member States of the EU in Central and Eastern Europe. *European Urban and Regional Studies*, s. 42-61.

Blažek, J., Uhlíř, D. (2002): *Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, klasifikace*. Karolinum, Praha.

Bourdieu, P. (1986): The Forms of Capital. In: Richards, J. G. (ed.): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Greenwood Press, Westerpore, s. 241-258.

Bourne, L. S. (1980): *The Geography of Housing*. Edward Arnold Publishers, London.

Bowen, W. (2002): An analytical review of environmental justice research: what do we really know? *Environmental Management*, 29 (1), s. 3-15.

Bullard, R. D., Mohai, P., Saha, R., Wright, B. (2007): Toxic Wastes and Race at Twenty 1987-2007. A Report Prepared for the United Church of Christ Justice and Witness Ministries. Justice and Witness Ministries, Cleveland.

Buzar, S. (2007): Energy poverty in Eastern Europe: Hidden Geographies of Deprivation. Ashgate, Hampshire.

Castells, M. (1989): The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban Regional Process. Blackwell, Oxford.

Cheshire, P. (2007): Segregated neighborhoods and Mixed Communities. A Critical Analysis. LSE – Joseph Rowntree Foundation, London.

Cresswell, J. W. (2008): Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches. Sage, London.

Davies, (1978): Issues on Need. In: Hall, P. (ed.): Issues in Urban Society. Penguin Press, s. 216-241.

Dawson, J. I. (2001): Latvia's Russian minority: balancing the imperatives of regional development and environmental justice. Political Geography, 29 (4), s. 787-815.

DeFilippis, J. (2000): The myth of social capital in community development. Housing Policy Debate, 12 (4), s. 781-806.

Dicken, P. (2003): Global Shift: Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century. Sage, London.

Dostál, P. (1983): Regional Policy and Corporate Organizational Forms: some questions of interregional social justice. In: de Smidt, M., Wever, E. (ed.): A Profile of Dutch Economic Geography. Van Gorcum, Assen/Maastricht, s. 12-38.

Elster, J. (1993): Local Justice: How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens. Russell Sage Foundation, New York.

Elvers, H., Gross, M., Heinrichs, H. (2008): The Diversity of Environmental Justice: Towards a European Approach. European Societies, 10 (5), s. 835-856.

Fairburn, J., Walker, G., Mitchell, G., Smith, G. (2005): Investigating Environmental Justice in Scotland: Links Between Measures Of Environmental Quality And Social Deprivation. Scottish and Northern Ireland Forum for Environmental Research.

Fainstein, S. (2010): The Just City. Cornell University Press, Princeton.

Fajkus, B. (2005): Metodologie přírodních věd. Academia, Praha.

Fearn, J. ed. (2004): Too poor to move, too poor to stay. A report on housing in the Czech Republic, Hungary and Serbia. Open Society Institute, Local Government Initiative Series, Budapest.

Fraser, N. (2007): Rozvíjení radikální imaginace. Filosofia, Praha.

Fraser, N., Honneth, A. (2003): Přerozdělování nebo uznání. Filosofia, Praha.

Gabal, I. a kol. (2006): Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a komunit v České republice a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti. GAC, Nová škola, Praha.

Gabal, I. a kol. (2009): Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žákyň a žáků základních škol v okolí vyloučených romských lokalit. Závěrečná zpráva projektu. GAC, Praha.

Galster, G., Killen, S. (1995): The geography of metropolitan opportunity: a recent reconnaissance and conceptual framework, Housing Policy Debate, 6 (1), s. 7-43.

Gerohazy, E., Somogyi, E., Tosics, I. (2009): How to tackle extreme deprivation and socio-spatial segregation? Policy efforts and their results in Hungary. Urban Research and Practice, 2 (2), s. 206-217.

Giddens, A. (1984): The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration. Polity Press, Oxford.

Grabher, G. (2009): Yet Another Turn? The Evolutionary Project in Economic Geography. Economic Geography, 85 (2), s. 119-127.

Gregory, D., Johnson, R., Pratt, G., Watts, M. J., Whatmore, S., eds. (2009): The Dictionary of Human Geography. 5th edition. Wiley-Blackwell, Oxford.

Gregory, D., Urry, J., eds. (1985): Social Relations and Spatial Structures. Palgrave Macmillan, Houndmills and London.

Grygar, J., Stöckelová, T. (2007): Příčiny a souvislosti stěhování vsetínských Romů z pavlačového domu č.p. 1336 v říjnu 2006. Zpráva z šetření. Fakulta sociálních studií MU, Brno.

Hampl, M. (2000): Realita, společnost a geografická organizace: hledání integrálního řádu. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Praha.

Hampl, M. (2005): Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice. DemoArt, Praha.

Hampl, M., Müller, J. (2011): Společenská transformace a regionální diferenciací Česka: příklad vývoje rozmístění pracovních míst a obyvatelstva. Geografie, 116 (3), s. 211-230.

Haraway, D. (1988): Situated Knowledge: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. Feminist Studies, 14 (3), s. 575-599.

Harvey, D. (1973): Social Justice and the City. Blackwell, Oxford.

Harvey, D. (1989): From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. Geografiska Annaler 71B (1), s. 3-17.

Harvey, D. (1996): Justice, Nature and the Geography of Difference. Blackwell, Oxford.

Harvey, D. (2008): The Right to the City. New Left Review, 53 (September-October), p. 24-40.

Harvey, D. (2011): The Enigma of Capital: and the Crisis of Capitalism. Oxford University Press, New York.

Havelka, M. (2009): O potřebnosti teorie v soudobé české sociologii. In: Prudký, L. (ed.): Prostor a společnost. Matfyzpress, Praha, s. 129-136.

Hay, I., ed. (2005): Qualitative Research Methods in Human Geography. Oxford University Press, Oxford and New York.

Hirt, T., Jakoubek, M. (2006): Romové v osidlech sociálního vyloučení. Aleš Čeněk, Plzeň.

Holt-Jensen, A. (2012): A life history in academia. Personal reflection on development of geographical thought 1950-2000. Přednáška, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PŘF UK, 6. června 2012.

Hradecký, I. (2005): Profily bezdomovství v České republice: Proč spí lidé venku a kdo jsou ti lidé. Evropská observatoř bezdomovectví, Praha.

Ivan, I. (2009): Geographical aspects of commuting with door-to-door approach. *Geoscape*, 4 (1), s. 113-129.

Jančák, V., Havlíček, T., Chromý, P., Marada, M. (2008): Regional Differentiation of Selected Conditions for the Development of Human and Social Capital in Czechia. *Geografie – Sborník České geografické společnosti*, 111 (4), s. 343-367.

Jessop, B. (2002): *The Future of the Capitalist State*. Polity Press, Oxford.

Jungwiertová, L. (2008): Regionální rozvoj a inspirace z jiných disciplín: možnosti aplikace konceptů evoluční biologie na vybraná témata regionálního rozvoje. Dizertační práce, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PŘF UK, Université Lumiére Lyon 2, Praha a Lyon.

Kostecký, T., Mikeszová, M. (2008): Regionální rozdíly ve finanční dostupnosti vlastnického bydlení mezi roky 2000-2006. In: Lux, M., Kuda, F. (eds.): *Regionální rozdíly v dostupnosti bydlení v České republice*. Sociologický ústav AV ČR, Praha, s. 87-106.

Katrňák, T. (2005): *Třídní analýza a sociální mobilita*. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno.

Kay, A. (2005): Territorial Justice and Devolution. *The British Journal of Politics and International Relations*, 7 (4), s. 544-560.

Keller, J. (2007): *Sociologie organizace a byrokracie*. SLON, Praha.

Keller, J. (2010): *Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti*. SLON, Praha.

Keller, J. (2011): *Nová sociální rizika aneb proč se jim nevyhneme*. SLON, Praha.

King, P. (2006): *Choice and the End of Social Housing*. Institute of Economic Affairs, London.

Kostecký, T., Mikeszová, M. (2008): Regionální rozdíly ve finanční dostupnosti vlastnického bydlení mezi roky 2000-2006. In: Lux, M., Kuda, F. (eds.): *Regionální rozdíly v dostupnosti bydlení v České republice*. Sociologický ústav AV ČR, Praha.

Lam, N. (2004): Fractals and Scale in Environmental Assessment and Monitoring. In: Sheppard, E., McMaster, R. (eds.): *Scale and Geographic Inquiry*. Blackwell, Malden, s. 23-40.

- Librová, H. (1994): Pestří a zelení. Kapitoly o dobrovolné skromnosti. Veronica a Hnutí Duha, Brno.
- Lux, M., ed. (2003): Housing Policy: An End or a New Beginning. Open Society Institute, Local Government Initiative Series, Budapest.
- Lux, M. (2009): Housing policy and housing finance in the Czech Republic during transition: An example of the schism between the still-living past and the need of reform. Sustainable Urban Areas Series, IOS Press, Delft University, Amsterdam.
- Lux, M. (2005): Aféry s bydlením. Kdo je horší? Hospodářské noviny, 15.3. 2005 (dostupné z <http://hn.ihned.cz/c1-15805470-martin-lux-afery-s-bydlenim-kdo-je-horsi>)
- Lux, M., ed. (2011): Standardy bydlení 2010/2011. Sociální nerovnosti a tržní rizika bydlení. Sociologický ústav AV ČR, Praha.
- Lux, M., Kostecký, T. eds. (2012): Bytová politika. SLON, Praha.
- Lux, M., Mikeszová, M., Sunega, P. (2010): Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR. Sociologický ústav AV ČR, Praha.
- Mahoney, M. (1990): Law and Racial Geography: Public Housing and the Economy in New Orleans. Stanford Law Review, 42 (5), s. 1251-1290.
- Marcusse, P. (1993): What's So New About Divided Cities? International Journal of Urban and Regional Research, 17 (3), s. 355-365
- Marcusse, P. (2010): Spatial justice: derivative but causal of social justice. In: Bret, B., Gervais-Lambony, P., Hancock, C. and Landy, F.(eds.): Justices et Injustices Spatiales. Presses Univeritaires de Paris Ouest, Paris, s. 75–94.
- Marcusse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C., Steil, J., eds. (2009): Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice. Routledge, London.
- Martin, R. (2009): Rethinking Regional Path Dependence: Beyond Lock-in to Evolution. Papers in Evolutionary Economic Geography 09.10, Utrecht University, Utrecht.
- Martin, R., Sunley, P. (2006): Path dependence and regional economic evolution. Journal of Economic Geography, 6 (2), s. 395-437.

Matějů, P., Vlachová, K. a kol. (2000): Nerovnost, nespravedlnost politika. Česká republika 1991-1998. Sociologické nakladatelství, Praha.

Matlovič, R., Matlovičová, K. (2012): Spoločenská relevancia a budovanie značky geografie. Geografie, 117 (1), s. 33-51.

Matoušek, R. (2008): Environmentální spravedlnost v Česku: případová studie Romů ve Vsetíně. Diplomová práce, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, PŘF UK, Praha.

Matoušek, R., Sýkora, L. (2011): Environmental justice and residential segregation in Czechia: the case of Roma resettlement in the town of Vsetín. Acta Universitatis Carolinae Geographica, 46 (2), s. 81-94.

Matznetter, W. (2002): Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an Example. Urban Studies, 39 (2), s. 265-282.

Mayerson, M., Benfield, E. (1955): Politics, Planning and the Public Interest. The Case of Public Housing in Chicago. The Free Press, New York.

McMaster, R., Sheppard, E. (2004): Introduction: Scale and Geographic Inquiry. In: Sheppard, E., McMaster, R. (eds.): Scale and Geographic Inquiry. Blackwell, Malden, s. 1-22.

Mikeszová, M., Lux, M., Sládek, J. (2011): Důsledky vývoje cen bydlení nepotenciální i akutní ohrožení finanční nedostupností bydlení. In: Kuda, F., Lux, M. (eds.): Bydlení v regionech. Důsledky regionálních rozdílů v dostupnosti bydlení. Professional Publishing, Praha, s. 11–47.

Mikeszová, M., Lux, M., Poledník, M., Sunega, P. (2011): Inovace v české bytové politice číslo jedna: sociální a garantované bydlení. In: Lux, M., Kostecký, T. (eds.): Bytová politika. SLON, Praha, s. 93-127.

Ministerstvo práce a sociálních věcí (2011): Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2010. MPSV, Praha.

Ministerstvo pro místní rozvoj (2011): Koncepce bydlení České republiky do roku 2020. Dostupné z <http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=d8438a9e-97ab-489e-ba7c-7ed217078a6f> (4. 7. 2012)

Mitchell, D. (2003): The right to the city: Social Justice and the Fight for Public Space. The Guilford Press, New York.

Mitchell, D. (2004): Geography in an Age of Extremes: A Blueprint for Geography of Justice. *Annals of the Association of American Geographers*, 94 (4), s. 764-770.

Mohai, P. (1992): Black Environmentalism. *Social Science Quarterly*, 71 (4), s. 744-765.

Musil, J. (2001): Vývoj a plánování měst ve střední Evropě v období komunistických režimů: Pohled historické sociologie. *Sociologický časopis*, 37 (3), s. 275-296.

Musil, J., Müller, J. (2008): Vnitřní periferie v České republice jako mechanismus sociální exkluze. *Sociologický časopis*, 44 (2), s. 321-348.

Myrdal, G. (1944): *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. 2 Volumes. Transaction Publishers, New Jersey.

Netrdová, P., Nosek, V. (2009): Přístupy k měření geografického rozměru společenských nerovností. *Geografie*, 114 (1), s. 52-65.

Novák, J., Sýkora, L. (2007): A City in Motion: Time-space activity and Mobility patterns of Suburban Inhabitants and Structuration of Spatial Organisation in the Prague Metropolitan Area. *Geografiska Annaler B: Human Geography*, 89 (2), s. 149-169.

Novotný, J. (2003): Sociogeografická diferenciace současného světa. *Geografie – Sborník České geografické společnosti*, 108 (1), s. 14-35.

Ouředníček, M. (2007): Differential suburban development in Prague Urban Region. *Geografiska Annaler B: Human Geography*, 89 (2), s. 111-126.

Ouředníček, M., Temelová, J., Pospíšilová, L., eds. (2011): *Atlas sociálně-prostorové diferenciace České republiky*. Karolinum, Praha.

Ouředníček, M., Temelová, J., Macešková, M., Novák, J., Puldová, P., Romportl, D., Chuman, T., Zelendová, S., Kuncová, I. (2008): *Suburbanizace.cz*. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje a Urbánní a regionální laboratoř, Praha.

Paasi, A. (2001): Europe as a Social Process and Discourse: Considerations of Place, Boundaries and Identity. *European Urban and Regional Studies*, 8 (1), s. 7-28.

Pacione, M. (2003): Urban environmental quality and human wellbeing – a social geographical perspective. *Landscape and Urban Planning*, 65 (1), s. 19-30.

Pavlínek, P., Pickles, J. (2000): Environmental Transition: Transformation and Ecological Defence in Central and Eastern Europe. Routledge, London and New York.

Pellow, D. (2000): Environmental Inequality Formation: Toward a Theory of Environmental Injustice. American Behavioral Scientist, 43 (4), s. 581-601.

Pincus, F. (2000): Discrimination Comes in Many Forms: Individual, Institutional, and Structural. In: Adams, M. (ed.): Readings for Diversity and Social Justice: An Anthology on Racism, Antisemitism, Sexism, Heterosexism, Ableism, and Classism. Routledge, London.

Pitoňák, M. (2011): Queer geografie Česka: heteronormativita prostoru. Diplomová práce. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PŘF UK, Praha.

Pulido, L. (2000): Rethinking Environmental Racism: White Privilege and Urban Development in Southern California. Annals of the Association of American Geographers, 90 (1), s. 12-40.

Pullmann, M. (2011): Konec experimentu: Přestavba a pád komunizmu v Československu. Scriptorium, Praha.

Robinson, D. (2002): Missing the Target? Discrimination and Exclusion in Allocation of Social Housing. In: Somerville, P., Steele, A. (eds.): 'Race', Housing and Social Exclusion. Jessica Kingsley Publishers, London, s. 94-113.

Robinson, D. (2010): New immigrants and migrants in social housing in Britain: discursive themes and lived realities. Policy & Politics, 38 (1), s. 57-77.

Růžička, M. (2011): Časoprostorové a infrastrukturní aspekt procesu sociální exkluze. Sociologický časopis, 47 (2), s. 273-295.

Sayer, A. (1992): Method in Social Science. A Realist Approach. Routledge, London.

Sayer, A. (2000): Realism and Social Science. Sage, London.

Sayer, A. (2011): Why Things Matter to People. Social Sciences, Values and Ethical Life. Cambridge University Press, Cambridge.

Schwartz, A. F. (2010): Housing Policy in the United States. Routledge, New York.

Sládek, J. (2011): Privatizace bytového fondu v České republice. In: Lux, M. (ed.): Standardy bydlení 2010/2011: Sociální nerovnosti a tržní rizika v bydlení. Sociologický ústav AV ČR, Praha, s. 19-27.

Smith, D. (1994): *Geography and Social Justice*. Blackwell, Oxford.

Soja, E. (1980): The Socio-Spatial Dialectics. *Annals of the Association of American Geographers*, 70 (2), s. 207-225.

Soja, E. (2010): *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

Somerville, P., Steele, A. (2002): *'Race', Housing and Social Exclusion*. Jessica Kingsley Publishers, London.

Spilková, J. (2012): *Geografie maloobchodu a spotřeby. Věda o nakupování*. Karolinum, Praha.

Steinfuhrerová, A. (2003): Sociálně prostorové struktury mezi setrvalostí a změnou. Historický a současný pohled na Brno. *Sociologický časopis*, 39 (2), s. 169-192.

Strategický plán Lokálního partnerství Bruntál (2011). Agentura pro sociální začleňování, Bruntál.

Suchalová, A., Staroňová, K. (2010): *Mapovanie sociálneho bývania v mestách SROV. Ústav verejnej politiky a ekonomie, FSEV UK, Bratislava*.

Sýkora, L. (1996): The Czech Republic. In: Balchin, P. (ed.): *Housing Policy in Europe*. Routledge, London and New York, s. 272-288.

Sýkora, L. (2003a): Between the State and the Market: Local Government and Housing in the Czech Republic. In: Lux, M. (ed.): *Housing Policy: An End or a New Beginning?* Open Society Institute, Budapest, s. 47-116.

Sýkora, L. (2003b): Suburbanizace a její společenské důsledky. *Sociologický časopis*, 39 (2), s. 55-71.

Sýkora, L. (2005): Gentrification in postcommunist cities. In: Atkinson, R, Bridge, G. (eds.): *The New Urban Colonialism: Gentrification in a Global Context*, Routledge, London, s. 90-105.

Sýkora, L. (2008): Revolutionary change, evolutionary adaptation and path dependencies: socialism, capitalism and transformations in urban spatial organizations. In: Strubelt, W., Gorzelak, G. (eds.): *City and Region. Papers in Honour of Jiří Musil*. Budrich UniPress, Leverkusen Opladen, s. 283-295.

Sýkora, L. (2009): New socio-spatial formations: places of residential segregation and separation in Czechia. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie (Journal of Economic and Social Geography)*, 100 (4), s. 417-435.

Sýkora, L., Bouzarovski, S. (2012): Multiple transformations: conceptualizing post-communist urban transition. *Urban Studies*, 49 (1), s. 43-60.

Sýkora, L., Mulíček, O. (2009): The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): lessons from the analysis of Czech urban and regional system, in: *Urban Research and Practice*, 2 (3), s. 287-307.

Sýkora, L., Posová, D. (2007): Specifika suburbanizace v postsocialistickém kontextu: nová bytová výstavba v metropolitní oblasti Prahy 1997-2005. *Geografie - Sborník České geografické společnosti*, 112 (3), s. 334-356.

Swingedouw, E. (2004): Scaled Geographies: Nature, Place, and the Politics of Scale. In: Sheppard, E., McMaster, R. (eds.): *Scale and Geographic Inquiry*. Blackwell, Malden, s. 129-153.

Szelenyi, I. (1983): *Urban Inequalities under State Socialism*. Oxford University Press, New York.

Sztompka, P. (1993): Civilization Incompetence: The Trap of Post-communist Societies, *Zeitschrift fur Soziologie*, 22 (2), s. 85-95.

Šanderová, J., Šmídová, O. (2009): Sociální konstrukce nerovností pod kvalitativní lupou. SLON, Praha.

Temelová, J., Novák, J., Ouředníček, M., Puldová, P. (2011): Housing Estates in the Czech Republic after Socialism: Various Trajectories and Inner Differentiation. *Urban Studies*, 48 (9), s. 1811-1834.

Tomann, H. (1996): Germany. In: Balchin, P. (ed.): *Housing Policy in Europe*. Routledge, London and New York, s. 51-68.

Tošner, M., Poláková, Z., Indrová, N., Novák, M., Rumpík, V., Židlická, K. (2010): Průmysl sociálního vyloučení – lokalita Janov. *Antropowebzin*, 2010 (1), s. 18-32.

Tsenkova, S. (2009): *Housing Policy Reforms in Post- Socialist Europe: Lost in Transition*. Physica-Verlag, Heidelberg.

Turner, M. A., Popkin, S. J., Rawlings, L. (2008): *Public Housing and the Legacy of Segregation*. UI Press, Washington, D. C.

Ústav územního rozvoje (2011): Výsledky dotazníkové akce o změnách v obecním bytovém fondu ve vybraných městech (2009, 2010). Dostupné z <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4317> (3.7. 2012).

Uhlíř, D. (1998): Internationalization, and Institutional and Regional Change: Restructuring Post-communist Networks in the Region of Lanškroun, Czech Republic. *Regional Studies*, 32 (7), s. 673-685.

Urry, J. (1985): Social Relations, Space and Time. In: Gregory, D., Urry, J. (eds.): *Social Relations and Spatial Structures*. Palgrave Macmillan, Houndmills and London, s. 20-48.

Vacková, B., Galčanová, L., Hofírek, O. (2011): „Za čistší město“ Problémové lokality a jejich obyvatelé z pohledu místní politiky a správy. *Sociologický časopis*, 47 (4), s. 633-656.

Van Parijs, P. (2007): Základní příjem pro všechny. In: Van Parijs, P., Hrubec, M., Brabec, M. a kol.: *Všeobecný základní příjem: Právo na lenost, nebo na přežití?* Filosofia, Praha.

Vašečka, I. (2002): Utváranie sa problémových rómskych zoskupení v mestách ČR. In: Sirovátka, T. (ed.): *Menšiny a marginalizované skupiny v České republice*. Masarykova univerzita a Georgetown, Brno, s. 246-262.

Večerník, J. (2006): Evolution or Revolution? Disparities in Earning and Household Income in the Czech Republic 1988-2002. IES Occasional Paper 4/2006, Institut ekonomických studií, FSV UK, Praha.

Večerník, J. (2010): Střední vrstvy v české společnosti a výzkumu: mizející, nebo zapomenuté? *Lidé města/Urban People*, 12 (3), s. 475-497.

Večerník, J., Matějů, P. (1998): *Zpráva o vývoji české společnosti*. Academia, Praha.

Velký sociologický slovník (1996) Karolinum, Praha.

Víšek, P. (2002): *Romové ve městě*. Socioklub, Praha.

Wacquant, L. (2007): *Urban Outcast: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Polity Press, Cambridge and Malden.

Walker, G. (2009): Beyond Distribution and Proximity: Exploring the Multiple Spatialities of Environmental Justice. *Antipode*, 41 (4), s. 614-636.

Wilson, W. J. (1987): *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. University of Chicago Press, Chicago.

Wyly, E., DeFilippis, J. (2010): Mapping Public Housing: The Case of New York City. *Community and Development*, 9 (1), s. 61-86.

Young, I. M. (1990): *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press, Princeton.

Yung, B. (2005): *Hong Kong's Housing Policy. A Case Study in Social Justice*. Hong Kong University Press, Hong Kong.